DOCUMENT RESUME

ED 208 938 PS 012 293

TITLE	Bornekommissionens Betaenkning. (Report from the Danish Child Welfare Commission, with an English Summary).
INSTITUTION	Danish Child Welfare Commission, Copenhagen.
REPORT NO	ISBN-87-503-3595-2
PUB DATE	81
NOTE	315p.
LANGUAGE	Danish
EDRS PRICE	MF01/PC13 Plus Postage.
DESCRIPTORS	Child Development; *Childhood Needs; Disabilities; Employed Parents; *Family (Sociological Unit); Family Life; Financial Support; Foreign Countries; Laws; Physical Environment; Policy Formation; *Preschool Children; *Public Policy; *Social Change; *Social Environment
IDENTIFIERS	*Denmark

ABSTRACT

Results of an investigation made by a commission established to (1) examine the living conditions of Danish children of preschool age, (2) discuss the adequacy of these conditions for the children's needs, and (3) make recommendations concerning child and family policy, are reported in the 13 chapters of this volume. Chapter I contains the Commission's introductory reflections on problems of family policy. Chapter II presents a documentary account of the present living conditions of young children and their parents and pinpoints changes in these conditions which have taken place in the recent past. Chapter III deals with the characteristic features of the development of young children and describes some prerequisites of optimal personality development. Chapter IV evaluates the conditions under which young children grow up in Denmark. Chapter V presents reflections underlying the Commission's points of view concerning the form and content of a child policy. Chapter VI contains a formulation of goals intended to provide the basis of a child policy and reflects on the means of realizing these goals. Chapter VII discusses legal aspects of the child's status in the law of domestic relations. Chapter VIII focuses on and makes suggestions about parents' concerns related to employment. Chapter IX contains reflections and suggestions concerning families with young children and their relationship to the community. Chapter X provides reflections and proposals concerning the physical environment for young children. Chapter XI discusses family finances and Chapter XII discusses families with special needs children. Chapter XIII presents priorities for action as well as considerations of the use of broader solutions to some problems of child policy. A summary section outlining minority positions on topics discussed in Chapters XI and XIII is included. (Author/RH)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ED208938

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

☐ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

X Minor changes have been made to improve reproduction quality.

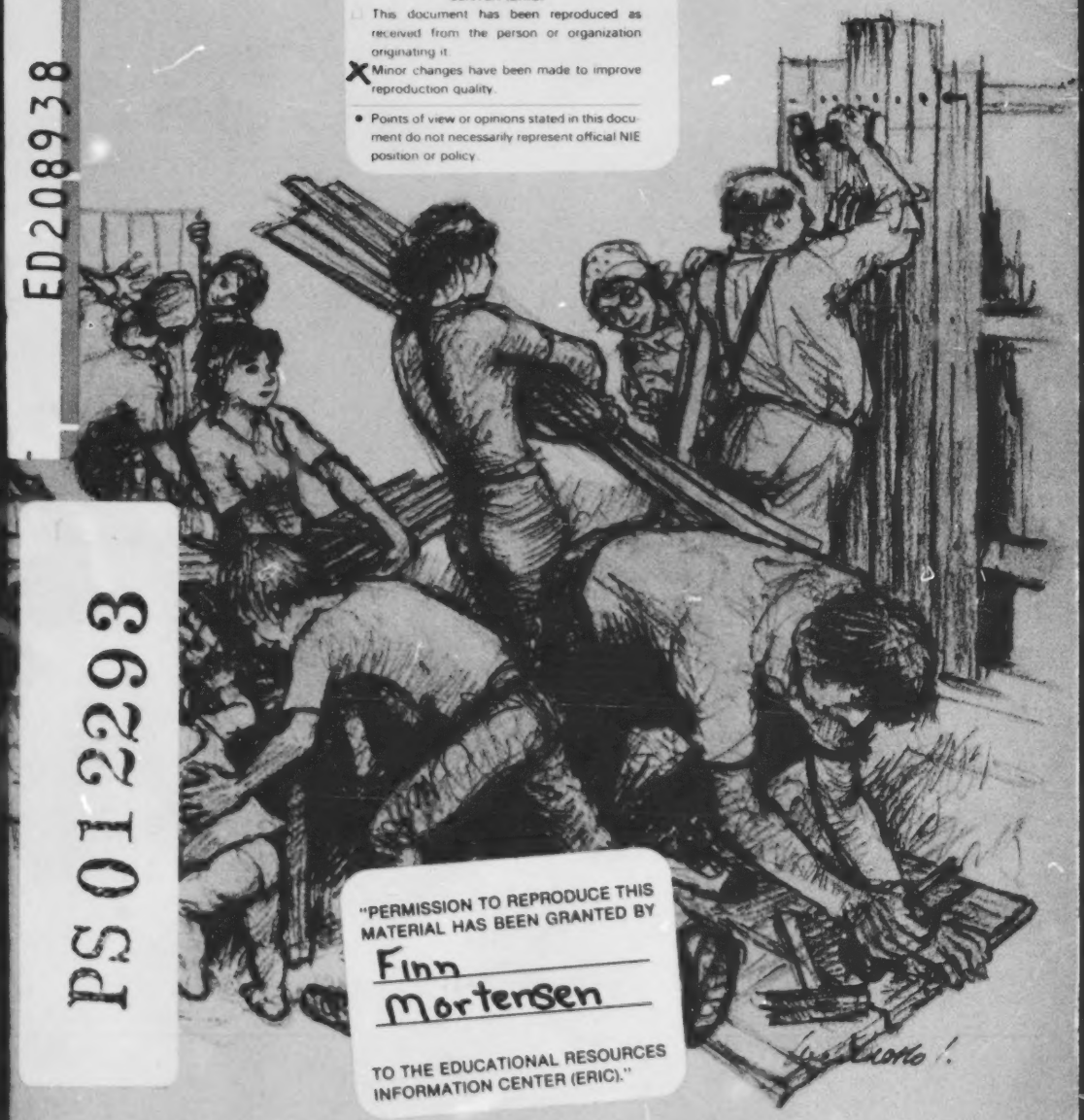
• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official NIE position or policy.

PS 012293

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

Finn Mortensen

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."



Børnekommissionens betænkning

2

Betænkning nr. 918. København 1981

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

1979

857 Betænkning om offentlighedslovens revision
858 Betænkning om fragtaftaler ved indenlandsk vejtransport
859 Betænkning om overførsel af de under Meteorologisk Institut og Geodætisk Institut hørende forskningsopgaver til undervisningsministeriet
860 Betænkning om civilforsvar og brandvæsen m.v.
861 Betænkning om integration af civilforsvar og brandvæsen
862 Betænkning om uddannelse af værnepligtige i civilforsvaret
863 Betænkning om beskyttelsesrum
864 Betænkning om opgave- og byrdefordeling vedrørende civilforsvar og brandvæsen m.v.
865 Betænkning om overarbejde og afspadsering
866 Betænkning vedrørende behandling af klager over lægers og andre medicinalpersoners patientbehandling
867 Delbetænkning IV fra EDB-samordningsudvalget
868 Intensive Produktionssystemer og Dyrebeskyttelse i praktisk Landbrug
869 Vurdering af fast ejendom
870 Betænkning om uddannelse inden for kostforplejningsområdet. 2. del
871 Betænkning vedrørende revision af retsplejelovens afsnit om advokater
872 Det kgl. Teater – en fremtid som hele landets teater
873 Alternative besiddelsesformer i jordbruget
874 Betænkning om uddannelse af kliniske diætassistenter
875 Betænkning om rationalisering af udskrivningsvæsenet
876 Tillæg til betænkning om køb på kredit – Om udlejning af løsøre
877 Delbetænkning om biblioteksafgiften
878 Biblioteksbetænkningen 1979
879 Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende den skattemæssige behandling af investeringsforeninger og deres medlemmer
880 Vikarordninger inden for jordbruget
881 Betænkning om ændring af tilskudssystemet for Færøerne
882 Betænkning om udlændingelovgivningen. Administrative retningslinier
883 Betænkning vedrørende arbejdsskadeforsikring i Grønland
884 Televirksomhedens fremtidige organisation – rapport fra styregruppen. Med 5 bilagsbind
885 Betænkning om den geografiske placering af erhvervsuddannelser i Hovedstadsområdet på Sjælland og Lolland-Falster
886 Betænkning om behandling af sager af mindre værdi ved domstolene
887 Supplement til Betænkning om uddannelse af laboranter i klinisk mikrobiologi (fra 1973)
888 Hovedstadsrådet – struktur og opgaver
889 Betænkning om en sognemedhjælperordning

1980

890 Børneteater og opsøgende teater
891 Redegørelse om Rigshospitalets økonomiske forhold
892 Betænkning om køreuddannelse
893 Betænkning om en revision af folketingsvalgloven
894 Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.m.
895 Betænkning om udvidet samarbejde mellem skatteväesenet og toldväesenet
896 Socialindkomst
897 Kommunale udgiftsbehov III. Supplerende rapport
898 Betænkning om førtidspension
900 Betænkning om uddannelses- og erhvervsvejledning
901 Opgavefordelingen på vejområdet

DIREKTORATET FOR STATENS INDKØB

Børnekommissionens betænkning

4

»Børnekommissionens betænkning« blev afgivet af Børnekommissionen i januar 1981. I 1980 blev rapporterne fra Børnekommissionens fire udvalg publiceret. Disse udvalgsrapporter har titlerne »Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold«, »Småbørn i bolig og miljø«, »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« og »Småbørn og tidlig indsats«.

Betænkningen og udvalgsrapporterne kan købes gennem boghandlerne.

Billedredaktion og grafisk tilrettelæggelse: Grete Plesner og Kirsten Poulsgaard.

Omslag: Svend Otto S.

Foto: Uwe Bødewadt (s. 101, 104, 105, 126, 167) og Åse Rosing (s. 21, 82, 86, 154, 188, 201).
Øvrige fotos er velvilligst udlånt fra forskellige institutioner.

Figurer: Louis Lundgreen.

Oplag 5.000. Betænkningen er trykt af S. L. Møllers Bogtrykkeri. Skrifttype: Baskerville, overskriften Helvetica. Omslaget er trykt af Grafodan.

København 1981

ISBN: 87-503-3595-2
So 00-7-bet.

Forord

Det er de små børn, der focuseres på i denne betænkning.

Småbørn har uacceptable vilkår i dagens Danmark. Samfundsudviklingen har ladet dem i stikken. Materielt set er der sket fremskridt, men omkostningerne for de små har i andre henseender været store.

Børnekommissionens opgave har været at analysere småbørnenes situation og komme med forslag til, hvordan deres opvækstvilkår kan forbedres.

Man kunne have ønsket sig, at denne betænkning havde set dagens lys på et gunstigere tidspunkt, økonomisk set. Vi har i kommissionen haft den opfattelse, at vi ikke ville gå på akkord med, hvad vi anser for de rigtige mål og løsninger. Men vi erkender realistisk, at der ikke i de nærmeste år vil være mulighed for at sætte alt det i værk, som er rigtigt og ønskeligt. Vi har derfor foretaget en opdeling i langsigtede overvejelser og aktuelle forslag.

Når man går ind i dybe drøftelser af børnenes kår, må man nødvendigvis beskæftige sig med emner som økonomi, arbejdsmarkedsforhold, bolig- og miljøpolitik og finansieringsordninger, der jo er af vital betydning for familiernes liv og dermed for børnenes trivsel. Meningerne om så afgørende områder af samfundet vil altid være holdningsbestemte og dermed stærkt delte. Det afspejler sig også i denne betænkning, som gerne skulle give anledning til megen debat og afføde lovinitiativer til gavn for børnene.

Forhåbentlig vil betænkningen gøre det klart, hvor nødvendigt det er, at småbørn og deres familier i fremtiden får en højere prioritering ved fordelingen af de fælles ressourcer.

Tove Smidth
Formand for Børnekommissionen

Indholdsfortegnelse

Indhold 5

Indledning

Børnekommissionens medlemmer 11
Børnekommissionens opgaver 13
Børnekommissionens arbejde 16

Kapitel 1: Nogle overordnede udgangspunkter 19

Dokumentation og beskrivelse

Kapitel 2: Småbørn og småbørnsfamilier: Tal og tendenser 27

2.1. Demografi 27
Antal småbørn og fødsler 27
Kvindens alder ved fødsel 28
Samlivsformer 29
Familiestørrelse 31

2.2 Arbejde og fritid 32
Småbørnsmødres erhvervstilknytning 32
Arbejdstidens længde og placering 34
Husarbejde og fritid 37

2.3. Økonomi 39
Indtjening og forbrug 39
Udgifter og tilskud 42

2.4. Bolig og nærmiljø 44
Boligtyper 44
Legemuligheder uden døre 49
Nabokontakt 50

2.5. Dagforanstaltninger 51
Pladsantal og dækningsprocenter 51
Åbningstider og opholdstider 56
Hvem benytter daginstitutioner? 57

2.6. Sundhed og sygdom 60
Antal dødsfald og årsagerne hertil 60
Sygdomme 62
Den forebyggende indsats 64

Kapitel 3: Hvad påvirker småbørns udvikling? 67

3.1. Forudsætninger for en alsidig personlighedsudvikling . 67
Den tidlige udvikling 67
Udvikling gennem socialt samspil 68
Barnet har en aktiv rolle 70
Udvikling gennem fælles aktiviteter 71
Udviklingen omfatter flere sider 73

3.2. Samfund, socialisering og personlighedsudvikling 75
Begrebet socialisering 75
Børneopdragelse i forskellige familier 76
Forældrenes centrale position 81
Andre børns rolle 83
Dagforanstaltningernes indflydelse 85

3.3. Mål for småbørns udvikling 87

3.4. Krav til opvækstmiljøet 89

Kapitel 4: Småbørns opvækstbetingelser i dag 91

4.1. Social kontakt 91
De første tilknytninger 91
Den daglige kontakt med forældrene 93
Forbindelse til slægt og naboer 97
Forholdet mellem børn og voksne i dagforanstaltninger . 98

4.2. Udfoldelsesmuligheder og aktiviteter 102
Tilbud i vuggestuer og børnehaver 102
Småbørns muligheder derhjemme 103
Børn isoleres fra de voksnes verden 108

4.3. Kontinuitet 110
Forskellige miljøer 110
Samarbejdet om børnene 111
Forældreindflydelse og institutioner 113

4.4. Overordnede tidstypiske problemer 114
To store bekymringer 114

Mod en børnepolitik

Kapitel 5: Om børnepolitik 117

5.1. Danske overvejelser om børnefamiliernes forhold 117
Befolkningskommissionen af 1935 117
Det familiepolitiske udvalg af 1960 118

8

5.2. De vigtigste gældende ordninger vedrørende børns opvækstvilkår ... 119
Kontante ydelser ... 120
Boligsikring ... 121
Dagforanstaltninger for børn ... 122
Sundhedsmæssige foranstaltninger ... 123

5.3. Hovedsynspunkter bag gældende regler ... 125

5.4. Udenlandske overvejelser om børnefamiliernes forhold 127

5.5. Formuleringen af en børnepolitik ... 132

Kapitel 6: Mål og midler i børnepolitikken ... 135

6.1. Om sammenhængen mellem mål og midler i børnepolitikken ... 135

6.2. Nogle målsætninger vedrørende børns opvækstvilkår .. 136

6.3. Nogle muligheder for at realisere en børnepolitik ... 137

6.4. Nogle grundprincipper i en børnepolitik ... 142

Forslag og prioriteringer

Kapitel 7: Barnets familieretlige stilling ... 145

7.1. Barnets ret til 2 forældre ... 145
Barnets ret til en juridisk far ... 146
Barnets stilling i papirløse samlivsforhold ... 147
Barnets stilling ved skilsmisse og anden samlivsophævelse ... 148
Fælles forældremyndighed efter skilsmissen ... 150
Om kompetancen til at træffe afgørelse om fordeling af forældremyndighed efter skilsmisse ... 152
Samkvemsret ... 153
Rådgivning og vejledning af parterne og myndighederne 156

7.2. Barnets ret til særlig beskyttelse ... 158

7.3. Barnets ret til medbestemmelse vedrørende egne forhold 162

7.4. Mindretalsudtalelse ... 164

Kapitel 8: Forslag vedrørende arbejdsmarked, forældre og børn ... 165

8.1. Forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet ... 165

8.2. Særligt om den daglige arbejdstid ... 167
Udvalgenes overvejelser ... 167
Kommissionens overvejelser ... 169

8.3. Principielle og langsigtede synspunkter ... 169

9

Arbejdsmarkedet sætter rammer for børns opvækstvilkår 169
Retten til arbejde – og nogle forudsætninger herfor ... 170
Generel nedsættelse af den daglige arbejdstid 171
Om barselorlov m.v. 171
Arbejdets karakter 172

8.4. Forslag 172
Den daglige arbejdstid 172
Økonomisk kompensation 173
Dagforanstaltninger for børn 174
Om barselorlov m.v. 175
Kvalitative arbejdsmarkedsændringer 175

8.5. Mindretalsudtalelser 176

Kapitel 9: Forslag vedrørende småbørnsfamilierne og det sociale fællesskab 177

9.1. Vigtige kvaliteter i småbørns liv 177
Forældrenes situation 177
Nærmiljøet 178
Dagforanstaltninger 179

9.2. Langsigtede og principielle synspunkter 179
Nogle vigtige tendenser 180
Forholdet mellem småbørn og deres forældre 182
Dagforanstaltninger og nærmiljø 183

9.3. Forslag 185
Forældrene 185
Nærmiljøet og dagforanstaltningerne 187

9.4. Mindretalsudtalelser 191

Kapitel 10: Forslag vedrørende de fysiske rammer om småbørns opvækst 193

10.1. Småbørns fysiske miljø 193
Boligen 193
Nærmiljøet 195
Dagforanstaltninger 195
Sygehuse 197

10.2. Principielle og langsigtede synspunkter 198
Overordnet planlægning og lovgivning 198
Boligen 198
Nærmiljøet 199
Dagforanstaltninger 200
Sygehuse 200

10.3. Forslag 201
Boligen 201
Nærmiljøet 202
Dagforanstaltninger 203
Sygehuse 203

Kapitel 11: Forslag vedrørende de økonomiske rammer 205

11.1. De økonomiske ydelser til børnefamilierne 205
Betaling for dagforanstaltninger for børn 206
Boligfinansiering og boligstøtteordninger 207
Børnetilskud og børnebidrag 209
Særligt om børn af enlige forsørgere 210

11.2. Principielle og langsigtede synspunkter 210
Betaling for dagforanstaltninger for børn 210
Boligstøtteordninger og boligfinansiering 213
Børnetilskud 214

11.3. Forslag 216
Betaling for dagforanstaltninger for børn 216
Boligfinansiering og boligstøtteordninger 217
Børnetilskud og børnebidrag 218
Særligt om børn af enlige forsøgere 220
Generelle forslag vedrørende økonomiske ydelser 222

11.4. Mindretalsudtalelser 222

Kapitel 12: Forslag vedrørende børn med behov for særlig støtte 225

12.1. Indledende bemærkninger 225

12.2. Småbørn med fysisk eller psykisk handicap 225
Handicappede småbørn 226
Forslag 226

12.3. Indvandrerbørn 228
Forslag 231

12.4. Mindretalsudtalelse 232

Kapitel 13: Prioriteringer og tværgående overvejelser . 233

13.1. Indledende bemærkninger 233

13.2. Principielle og konkrete prioriteringer 234
Principielle prioriteringer 234
Konkrete prioriteringer 235

13.3. Sektorafgrænsninger 238

13.4. Børn i den overordnede planlægning 239

13.5. Børn i den kommunale økonomi 240

13.6. Forsøgsordninger 241

13.7. Mindretalsudtalelser 242

Litteratur 245

Sammenfatning 257

English summary 285

Børnekommissionens medlemmer

Fabriksarbejder Grethe Bjerregaard

Folketingsmedlem, lærer Helle Degn (formand for udvalget vedrørende bolig- og miljøforhold)

Undervisningsinspektør Agnete Engberg
(næstformand for kommissionen)

Direktør Henning Friis
(formand for udvalget vedrørende familiepolitiske foranstaltninger)

Journalist Lis Møller

Konsulent Poul W. Perch
(formand for udvalget vedrørende daginstitutioner)

Borgmester, journalist Tove Smidth
(formand for kommissionen)

Børnehaveklasseleder Inga Steiner Sørensen

Direktør Jacob Vedel-Petersen

Professor, dr. med. Bengt Zachau-Christiansen (formand for udvalget vedrørende tidlig indsats for sund udvikling).

Sekretariat
Fuldmægtig, cand. jur. Ellen Eff
Fuldmægtig, cand. phil. Peter Jørgensen
Fuldmægtig, mag. art. Kirsten Poulsgaard

Assistent Kitty Aksu
Stud. psych. Dorte Høeg
Stud. mag. Inga Lepke
Kancellist Gurli Ranker Schultz

Kommissionens første formand var professor, dr. phil. Lise Østergaard, som i februar 1977 blev afløst af civilingeniør, nu folketingsmedlem Lone Dybkjær. Borgmester, journalist Tove Smidth tiltrådte som formand i november 1979.

Forskningsleder, nu direktør Jacob Vedel-Petersen fungerede som kommissionens generalsekretær indtil september 1979. De administrative opgaver i kommissionen har endvidere indtil september 1979 været varetaget af henholdsvis fuldmægtig, cand. jur. Erik Vølund Mortensen, fuldmægtig, cand. scient. pol. Lisbeth Jarlov og fuldmægtig, cand. jur. Nina Gjessing. Mag. art. Jaques Blum fungerede som faglig sekretær i perioden 1. august 1976 til 31. marts 1977.

Iøvrigt har stud.mag., nu cand.mag. Marianne Gram Henriksen og assistent Tove Johannessen tidligere været knyttet til sekretariatet.

Børnekommissionens opgaver

Børnekommissionen blev nedsat ved regeringsbeslutning af 4. november 1975. Socialministeren gav kommissionen følgende kommissorium:

»Samfundets forpligtelser og målsætning for barnets oplæring og opdragelse i skolealderen har fundet udtryk i § 2 i lov nr. 313 af 26. juni 1975 om folkeskolen.

En tilsvarende vurdering af samfundets forpligtelser over for barnet i årene før skolealderen, som er af grundlæggende betydning for barnets udvikling, er ikke foretaget.

Ansvaret for børnenes opvækst påhviler forældrene. Samtidig må det erkendes, at børnenes udviklingsbetingelser påvirkes af ændringerne i samfundet – industrialiseringen, urbaniseringen, den øgede geografiske mobilitet, trafikintensiteten, forældrenes arbejdsforhold mv. – og at disse fundamentale ændringer igen påvirker forældrenes situation over for børnene.

Endvidere er det påvist, at de tekniske fremskridt i visse henseender har reduceret småbørnenes erfarings-, udfoldelses- og kontaktmuligheder, og at børnene påbegynder skolen med vidt forskellige sociale, sproglige og begrebsmæssige forudsætninger.

Samfundet har på forskellige områder medvirket til at gennemføre foranstaltninger for mindre børn som f.eks. forebyggende lægeundersøgelser og tilskud til daginstitutioner mv., ligesom bestemmelser, der tager sigte på alle børn, som f.eks. børnetilskud, børnebidrag og familievejledning, samt andre hjælpeforanstaltninger i henhold til loven om børne- og ungdomsforsorg, også kommer småbørnene til gode. Et grundlag for en samlet vurdering af, om de forskellige foranstaltninger på rimelig måde bidrager til at fremme en tryg og sund opvækst for børnene, foreligger imidlertid ikke.

Regeringen har derfor besluttet at nedsætte en kommission, der skal belyse opvækstvilkårene her i landet for børn i alderen, indtil undervisningspligten indtræder, og drøfte vilkårenes hensigtsmæssighed under hensyntagen til børnenes, familiernes og samfundets behov og således, at samfundets ressourcer udnyttes bedst muligt indenfor de bestående rammer. I materialet må i fornødent

omfang indgå forsknings- og undersøgelsesresultater også fra udlandet, specielt fra de andre nordiske lande.

Kommissionen skal undersøge, og hvor det skønnes påkrævet fremkomme med forslag vedrørende:

1. Familiepolitiske foranstaltninger, *idet der især ønskes en vurdering af småbørnsfamiliernes økonomiske situation i forhold til andre familier, og stillingtagen til behovet for økonomiske ydelser sammenholdt med andre former for ydelser for børn. I fornødent omfang inddrages ydelser til familier med større børn i overvejelserne. Endvidere ønskes en vurdering af forældrenes arbejdssituation i forhold til børnenes udviklingsmuligheder.*
2. Bolig- og miljøforholdenes *indflydelse på småbørns udviklingsbetingelser (byplanlægning, boligstørrelse, legepladser, trafiksikkerhed og indplacering af daginstitutioner mv. i miljøet).*
3. Daginstitutionernes, *herunder dagplejens opgaver i forhold til børn og forældre og virksomhedens koordinering med social- og sundhedsforvaltning og med folkeskolen, og i forbindelse hermed daginstitutionernes pædagogiske mål og metoder og de former, hvorunder disse opgaver kan løses og finansieres.*
4. Tidlig indsats *til sikring af en sund legemlig, psykisk og social udvikling, f.eks. sundhedsmæssige foranstaltninger for gravide kvinder, barselhvileordninger, børneundersøgelser og sundhedsplejerskeordninger, herunder opsøgende virksomhed og familievejledning.*

Kommissionens formand er professor, dr. phil. Lise Østergaard.

Kommissionen består af yderligere 8 medlemmer udnævnt af socialministeren, heraf 4 medlemmer udpeget personligt. De 4 øvrige medlemmer er formænd for de nedenfor nævnte udvalg og danner sammen med formanden for kommissionen et forretningsudvalg.

Der nedsættes til behandling af hvert af de ovenfor under punkt 1-4 nævnte områder et udvalg af sagkyndige, herunder repræsentanter for kommunale organisationer og de berørte ministerier. Udvalgene afgiver redegørelse til forretningsudvalget.

Forretningsudvalget skal følge og koordinere udvalgenes arbejde og sammenholde sin virksomhed med det af undervisningsministeren nedsatte udvalg vedrørende de 5-8 årige (skolestartudvalget) og den af kulturministeren nedsatte arbejdsgruppe om børnekulturen og dens problemer.

Forretningsudvalget skal løbende holde kommissionen orienteret og skal afgive en samlet redegørelse for udvalgenes endelige arbejde.«

Efter aftale med socialministeren besluttede kommissionen at arbejde uden forretningsudvalg og at lade alle kommissionens medlemmer udgøre en arbejdende gruppe. Samtidig blev det aftalt at udvide antallet af medlemmer fra 9 til 10.

Gennem brevveksling med socialministeriet blev det præciseret, at den passus i kommissoriet, hvorefter overvejelserne i kommissionen skal tage hensyn til »... at samfundets ressourcer udnyttes bedst muligt inden for de bestående rammer«, skal forstås således, at

gennemførelsen af kommissionens forslag primært må kunne ske inden for de økonomiske rammer, der er eller må forventes at være til stede på gennemførelsestidspunktet. Det blev endvidere tilkendegivet, at kommissionen derudover kunne pege på problemer, hvis løsning vil kræve et ressourceforbrug ud over de bestående rammer, og at det forventedes, at kommissionens forslag i videst muligt omfang ville være ledsaget af omkostningsberegninger og overvejelser om finansieringsmuligheder.

Socialministeren anmodede ved skrivelse af 22. marts 1976 kommissionen om at lade spørgsmålet om forældres revselsesret indgå i arbejdet. Ved skrivelse af 13. august 1976 blev kommissionen yderligere anmodet om at behandle spørgsmålet om praksis med hensyn til fritagelse for at opgive en barnefaders navn og spørgsmålet om en eventuel ændring af forholdet mellem en faders og en moders normalbidrag.

Børnekommissionens arbejde

Som angivet i kommissoriet skulle Børnekommissionen særligt undersøge 4 områder og til behandling af hvert af disse blev der nedsat et udvalg af sagkyndige, hvis medlemmer blev beskikket af socialministeren efter indstilling dels fra det pågældende udvalgs formand, dels fra forskellige ministerier, organisationer o.lign. Der blev nedsat udvalg vedrørende familiepolitiske foranstaltninger (udvalg 1), vedrørende bolig- og miljøforhold (udvalg 2), vedrørende daginstitutioner (udvalg 3) og endelig vedrørende tidlig indsats til sikring af en sund legemlig, psykisk og social udvikling (udvalg 4).

Formænd for udvalgene blev 4 af kommissionens medlemmer. Udvalgene indsamlede et omfattende arbejdsmateriale og udarbejdede hver en rapport indeholdende en række synspunkter, henstillinger og forslag.

Udvalgene afgav rapporterne til kommissionen i december 1979/januar 1980, og de blev offentliggjort i sommeren 1980. Rapporterne har udgjort en vigtig del af grundlaget for denne betænkning. På grund af den tidsforskel, der nødvendigvis gør sig gældende mellem udarbejdelsen af udvalgsrapporterne og kommissionsbetænkningen, kan der være forskel på rapporternes og betænkningens talmateriale. Kommissionen har i denne betænkning tilsluttet sig adskillige af udvalgenes forslag af mere overordnet karakter. Herudover indeholder rapporterne en lang række forslag, som kommissionen skal anbefale, at man inddrager i fremtidige overvejelser på de forskellige områder.

Børnekommissionen holdt sit første møde den 5. februar 1976, medens det officielle åbningsmøde blev afholdt den 1. oktober 1976 med deltagelse af daværende socialminister Eva Gredal. Kommissionen har afholdt ialt 59 møder, hvoraf 4 møder med deltagelse af medlemmerne af de 4 udvalg.

Kommissionen har fra starten ønsket at være åben over for en debat med befolkningen for at få det bredest mulige grundlag for sit arbejde. Kommissionens medlemmer deltog derfor i mange møder landet over, og i august 1977 udsendte kommissionen et debatoplæg

»Småbørn i Danmark«, hvori man dels oplyste om de væsentligste af de problemer, kommissionen skulle arbejde med, og dels indbød alle interesserede til at bidrage til kommissionens arbejde ved at indsende synspunkter, forslag og ideer. Kommissionen modtog godt 200 henvendelser fra studiekredse, enkeltpersoner mv. Henvendelserne blev bearbejdet og offentliggjort i januar 1979 i rapporten »Vi mener... om småbørn i Danmark«.

Efter samråd med socialministeren udskilte Børnekommissionen spørgsmålet om forbedrede barselorlovsmuligheder fra sit generelle arbejde og nedsatte sammen med Ligestillingsrådet i juli 1977 et fællesudvalg med henblik på udarbejdelse af forslag vedrørende orlov i forbindelse med graviditet, barselhvile og eventuelle andre orlovsordninger for forældre med småbørn. Dette arbejde resulterede i betænkningen om barselorlov (nr. 846/1978), som indeholder såvel fællesudvalgets redegørelse og forslag som Børnekommissionens og Ligestillingsrådets kommentarer til forslagene.

Hvad angår den af undervisningsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende skolepasningsordninger fremsendte kommissionen på egen foranledning en udtalelse af 10. september 1978 til socialministeren, fordi man ønskede at gøre arbejdsgruppen bekendt med sine synspunkter, inden den afsluttede sit arbejde. Efter anmodning fra socialministeren fremkom kommissionen den 23. marts 1979 med en udtalelse til ministeriet vedrørende den redegørelse om »Skolepasningsordninger i folkeskolen«, som den nævnte arbejdsgruppe havde udarbejdet.

Vedrørende skolestartudvalgets arbejde har kommissionen i en skrivelse af 16. maj 1977 udtalt sig om udvalgets første delbetænkning, ligesom den anden delbetænkning blev kommenteret i en udtalelse af 31. oktober 1978.

Kommissionen har i andre spørgsmål haft kontakt til Ligestillingsrådet og den af kulturministeren nedsatte arbejdsgruppe »Børn og kultur«. Kommissionen har endvidere været i kontakt med justitsministeriets Ægteskabsudvalg i forbindelse med kommissionens behandling af spørgsmålet om forældremyndighed og samkvemsret. Herudover har Børnekommissionen samarbejdet med bl.a. Danmarks Statistik, Lavindkomstkommissionen og Socialforskningsinstituttet vedrørende det anvendte statistiske materiale.

Kontorchef i justitsministeriet Knud Knudsen og professor, dr. med. Jørgen Vesterdal har ydet kommissionen sagkyndig bistand. En række personer har ydet sagkyndig bistand til kommissionens 4 udvalg. Oplysning herom fremgår af de enkelte rapporter.

Betænkningen har 3 hovedbestanddele, en beskrivende og dokumenterende del (kapitel 2-4), en del om rammerne for en børnepolitik (kapitel 5-6) og endelig en del, der indeholder Børnekommissionens forslag (kapitel 7-12) og prioriteringer (kapitel 13). Af hensyn til muligheden for at kunne læse hvert forslagskapitel alene

indeholder kapitel 8-11 i nogen omfang gentagelser i forhold til de beskrivende kapitler.

Kommissionen har valgt at dele forslagene op i langsigtede betragtninger og aktuelle forslag. De anviste finansieringsmuligheder peger hovedsagelig på en omfordeling af ressourcerne. Flertallet har foreslået en øget anvendelse af selektive ydelser på bekostning af de generelle ydelser og har peget på muligheden for en ændret fordeling mellem de forskellige ressortområder. Man har dog afstået fra at foretage egentlige økonomiske konsekvensberegninger, fordi forslagene angiver nogle hovedprincipper og ikke er udmøntet i en så detaljeret form, at der kan sættes tal på.

Der er fremsat mindretalsudtalelser til dele af betænkningen. Disse er anført i slutningen af de enkelte kapitler. Kommissionens flertal har overvejet at kommentere den usædvanlige form, hvori Lis Møller og Inga Steiner Sørensen har fremsat deres mindretalsudtalelser til kapitlerne 11 og 13, men har valgt at afstå herfra.

Iøvrigt er betænkningen, som herved afgives, énstemmig.

København, december 1980.

Grethe Bjerregaard	Poul W. Perch
Helle Degn	Tove Smidth (formand)
Agnete Engberg	Inga Steiner Sørensen
Henning Friis	Jacob Vedel-Petersen
Lis Møller	B. Zachau-Christiansen

Ellen Eff Peter Jørgensen Kirsten Poulsgaard

Kapitel 1: Nogle overordnede udgangspunkter

I kommisoriet for Børnekommissionen fastslås det indledningsvis, at ansvaret for barnets opvækst påhviler forældrene. Men samtidig erkendes det, at børnenes udviklingsbetingelser påvirkes af forandringer i samfundet, og at disse fundamentale ændringer igen påvirker forældrenes situation over for børnene.

Det fremgår videre af kommissoriet, *at* man skal drøfte samfundets forpligtelser overfor børn under skolealderen, *at* man skal tage stilling til om de forskellige foranstaltninger for små børn og deres familier kan sikre børnene en sund og tryg opvækst, *at* det skal overvejes, om samfundsudviklingen har forringet vilkårene for små børn, samt, *at* det skal overvejes om der er brug for forbedringer af de eksisterende foranstaltninger og måske for helt nye ordninger til støtte for børn og deres familier.

To udgangspunkter for børnekommissionens arbejde

På baggrund af kommissoriet fremstår der to overordnede udgangspunkter for kommissionens arbejde. For det første en erkendelse af, at børns opvækstvilkår i afgørende grad hænger sammen med – og er et resultat af – forandringer i det omgivende samfund, herunder ikke mindst i den materielle produktion og i vilkårene for forældrenes arbejdsbetingelser i bred forstand. For det andet, en understregning af samfundets forpligtelser overfor børnene under hensyntagen til de ændringer, der er sket i samfundet, og til den kommende samfundsudvikling.

Disse to udgangspunkter indebærer, at det bliver nødvendigt at belyse og vurdere børns opvækstvilkår med udgangspunkt i familiens samfundsmæssige situation, og at overvejelser om mål og midler i en børnepolitik må tage sigte på at virke afbødende overfor samfundsændringernes negative virkninger og støttende overfor de positive.

Men Børnekommissionens overvejelser kan ikke begrænses til at vurdere konsekvenserne af den udvikling, der har fundet sted. Det er ligeså vigtigt at vurdere barnets og familiens placering i fremti-

20

dens samfund, at vurdere hvilke behov denne udvikling skaber og hvorledes de kan og skal imødekommes.

Der er i de seneste årtier på mange måder ændret på rammerne for familielivet og på de vilkår, under hvilke små børn vokser op. Sideløbende hermed er der sket en voksende regulering af en række af de forhold, der bestemmer eller påvirker de økonomiske og fysiske rammer for den enkelte families tilværelse.

Samlet har dette medført betydelige ændringer i familiernes hidtidige opgaver overfor børnene, idet en række af opgaverne delvis er blevet overført til det offentlige, mens andre – især opfyldelsen af det nære kontaktbehov – måske ofte kun varetages mangelfuldt. Under alle omstændigheder har samfundets forpligtelser overfor børnene medført et ændret forhold mellem samfundet og dets offentlige institutioner på den ene side og den enkelte familie på den anden.

En bred og alsidig debat om samfundets og familiens opgaver og ansvar over for børnene er derfor af væsentlig betydning for en politisk stillingtagen og konkret vurdering. Det gælder ikke mindst, når der skal formuleres forslag, der har til formål at forbedre vilkårene for børns opvækst.

Det er dog også karakteristisk, at der i det sidste tiår er arbejdet med disse problemkredse i international sammenhæng. Danmark har således deltaget i komité- og projektarbejde herom i EF, Europarådet, UNESCO og OECD/CERI samt i samarbejde under nordisk ministerråd.

Debatten om familie og samfund

Med henblik på at stimulere debatten i Danmark udsendte Børnekommissionen i sommeren 1977 et debatoplæg »Småbørn i Danmark«. Det indeholdt en indbydelse til alle interesserede om at bidrage til arbejdet i kommissionen og i de fire udvalg. Dette kunne ske gennem at indsende synspunkter, ideer og konkrete forslag.

Reaktionerne på debatpjecen, der er offentliggjort i januar 1979 i »Vi mener... om småbørn i Danmark«, viste tydeligt, at der ikke kan svares éntydigt på spørgsmålene om, hvorledes børns opvækstvilkår skal tilgodeses og om, hvilken rolle det offentlige skal spille i den forbindelse.

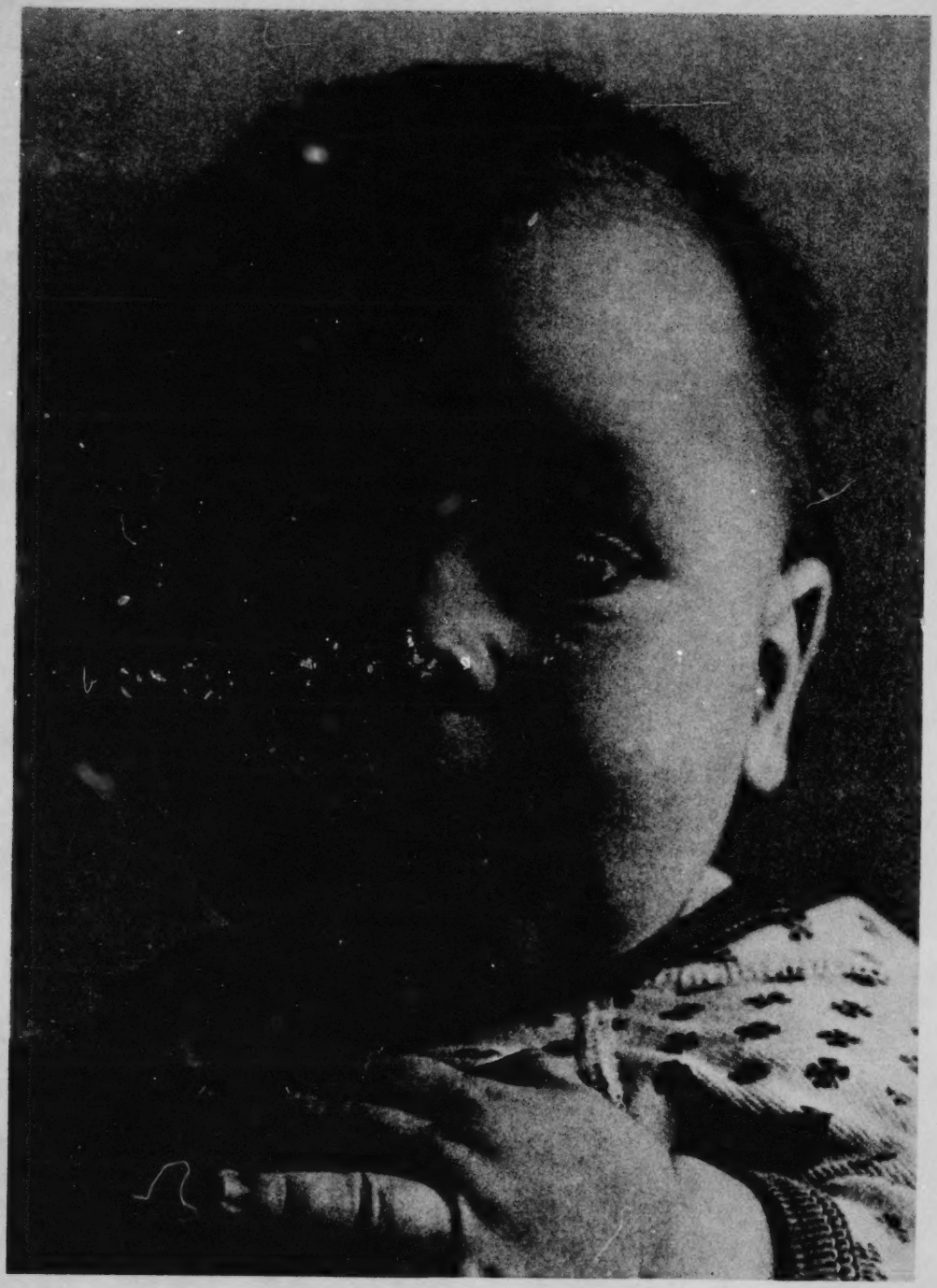
Synspunkterne omkring ansvaret for børnenes opvækst var bredt varierede og repræsenterede en række vidt forskellige vurderinger og holdninger:

»... Nej til formynderi og ensretningsforslag...«

»... børnene tilhører forældrene...«

»... forældrene er selv ansvarlige for deres børns opvækst...«

»... samfundets forpligtelser over for børn under skolealderen går ikke længere end de enkelte forældre ønsker...«



Hvem har ansvaret?

Men denne type af synspunkter står langt fra alene, hvilket også kom til udtryk:

> »... Ansvaret for børns opvækst er et fælles anliggende mellem stat (primært som kollektive tilbud) og forældre...«

> »... man kan komme dertil, at vi ikke længere opfatter de små børn som et privat anliggende, men som medborgere, hvis liv vi har et fælles ansvar for, så ville vort samfund komme til at se helt anderledes ud...«

Denne debat har været vigtig for Børnekommissionens overvejelser. Mange af de problemer og begrænsninger den enkelte børnefamilie møder i det daglige er samfundsskabte – eller kan i hvert fald ændres gennem samfundsmæssige indgreb og lovgivning. En afklaring af forholdet mellem familie og samfund er derfor afgørende for hvilken børnepolitik, der bør fremsættes forslag om.

Hvis man har det synspunkt, at ansvaret for børns opdragelse og opvækst udelukkende er forældrenes, peger dette på, at der ikke bør satses på anvendelse af offentlige ydelser, der har karakter af indgreb i familiens frihed. I det omfang der anvendes offentlige ydelser, bør de i første række gives direkte til forældrene og være til frit forbrug, f.eks. i form af børnetilskud.

Jo mere man synes, at samfundet skal deltage i ansvaret for børns opvækst, jo mere rimeligt og naturligt vil det være at udvide antallet, størrelsen og indholdet af de offentlige ydelser og foranstaltninger til børn og deres familier. Endvidere peger en sådan kollektiv og målrettet holdning på, at ydelserne bør være formålsbestemte, f.eks. serviceydelser og prisreduktioner, således at det sikres, at de anvendes efter deres hensigt.

Det offentlige sætter mange rammer for børn og familier

På en række områder griber det offentlige ind i betingelserne for forældrenes muligheder for at sikre deres børn rimelige opvækstvilkår. Forældrenes *tilknytning til arbejdsmarkedet*, herunder bestemmelser om arbejdstid, lovgivning om f.eks. barselorlov eller tilvejebringelse af det fornødne antal pladser ved *dagforanstaltninger for børn* er af afgørende betydning for familiens indtjening, og for den tid forældrene har mulighed for at være sammen med deres børn. Familiernes *økonomiske forhold* er imidlertid ikke kun et spørgsmål om forældrenes arbejdsindkomst. Også de indkomstoverførsler i form af børnetilskud, som den overvejende del af børnefamilierne modtager fra det offentlige, og de prisreduktioner, der sker for anvendelsen af kollektive serviceydelser, herunder også af *sundhedsmæssig* art, spiller ind. Endelig udgør familiens *bolig- og miljøforhold* en meget væsentlig ramme for børnenes tilværelse. Og lovgivning f.eks. om boligspørgsmål, om boligsikring, om finansiering af boligbyggeri eller om rentefradragsretten og om lejeværdibestemmelser øver en direkte indflydelse på den enkelte families valg af bolig.

Ingen familier varetager deres ansvar overfor deres børns opdragelse og opvækstvilkår helt isoleret fra det omgivende samfund. Det

offentlige – stat og kommuner – afstikker i vidt omfang rammerne. Selv om nogle børnefamilier naturligvis har større evner og muligheder for at udnytte disse rammer, bliver det alligevel vanskeligt, eller umuligt, at diskutere børns forhold uden at beskæftige sig indgående og direkte med de samfundsforhold og reguleringen heraf, der betinger forældrenes og børnenes levevilkår, hvad enten disse er af materiel eller anden karakter.

Det er da også en gennemgående opfattelse i mange af de henvendelser Børnekommissionen modtog, at samfundet har pligt til og ansvar for at træde til med fysiske og økonomiske rammer som supplement til forældrenes forpligtelser. Eller at det er en klar samfundsmæssig opgave at give forældrene de bedst mulige betingelser for at give børn trygge og materielt sikre opvækstvilkår. Det er betegnende, at denne brede tilslutning til, at samfundet skal stille ydelser og foranstaltninger til rådighed for familien også kan nuanceres betydeligt. Hvilke ydelser skal der satses på, efter hvilke kriterier og på hvilke betingelser skal de gives, og hvilke formål skal de tjene?

En afklaring af disse spørgsmål forudsætter imidlertid en grundig debat om formålet med de ydelser og foranstaltninger, det offentlige stiller til rådighed for børnefamilierne. Hvad vil vi med disse ydelser? Hvad er baggrunden for dem? Hvilke målsætninger vedrørende børns opvækstvilkår er de udtryk for?

Baggrunden for Børnekommissionens nedsættelse har først og fremmest været den hastige udvikling, der har fundet sted i samfundet i de senere årtier. Det drejer sig om kvindernes øgede deltagelse i arbejdslivet, om en vidtgående offentlig deltagelse i omsorgen for og opdragelsen af børn under skolealderen i dagtimerne, om at familierne er blevet mindre, og om at den traditionelle familiestruktur delvis opløses, f.eks. gennem de hyppigere skilsmisser eller de mange papirløse forhold.

Der kan sættes tal på denne udvikling, og den nuværende situation for børnefamilierne på en række områder beskrives i kapitel 2. Denne udvikling er ikke et udslag af en samlet planlægning af samfundets aktiviteter, men snarere af helt forskellige udviklingstendenser inden for forskellige dele af samfundsorganismen, og den er ikke sket på baggrund af nogle overordnede målsætninger vedrørende forholdene for børn og børnefamilier.

En række problemer er blevet løst –

Udviklingen har medført væsentlige ændringer i de betingelser de fleste familier har haft for at give deres børn en god tilværelse materielt set, og en række af de traditionelle familiepolitiske problemstillinger har ikke længere den samme aktualitet.

Produktionsfremgangen har blandt andet medført en generelt øget velfærd og indkomstforbedring – med undtagelse af de allerseneste år. En af de væsentligste forudsætninger herfor har været den kraftige stigning i erhvervsdeltagelsen blandt småbørnsmødrene.

Der er sket en væsentlig forbedring af mange børnefamiliers boligforhold, hvilket tydeligst kommer til udtryk gennem udbredelsen af parcelhuse. De tidligere kendte sundhedsmæssige problemer for småbørn spiller heller ikke samme rolle, bl.a. på grund af de boligmæssige forbedringer og de forebyggende foranstaltninger. Der er skabt øget tryghed ved sygdom og arbejdsløshed gennem forbedringer af dagpengene.

Endelig er der sket en række ændringer af mange normer og holdninger, f.eks. vedrørende familieplanlægning og til enlige forsørgere og papirløse forhold, således at der er kommet større frihed for det enkelte menneske til selv at vælge sin livsform.

– men nye er kommet til

Men udviklingen i samfundet har også givet sig udslag i en række uforudsete og negative konsekvenser for børnefamilierne. Der er opstået nye familiepolitiske problemer, som man ikke rigtig har kendt tidligere. Indkredsning af disse problemer og overvejelser om løsningsforslag er sammen med formuleringen af overordnede mål for en børnepolitik de væsentligste led i Børnekommissionens arbejde.

Det fremgår af reaktionerne på debatpjecen og især af rapporterne fra kommissionens fire udvalg, at de nye familiepolitiske problemer først og fremmest vedrører forældrenes samlede daglige arbejdstid, de høje boligstartudgifter, det oplevelsesfattige nærmiljø, dagpasningsproblemerne samt problemerne for forældrene med at passe syge børn.

Endelig har en række grupper af børnefamilier ganske særlige samlede problemer, herunder ikke mindst økonomiske. Disse grupper har enten ikke fået deres del i den almindelige velstandsstigning, eller også er de kendetegnet ved nogle helt specielle problemer, der forudsætter anvendelse af en række målrettede ydelser. Disse grupper er sædvanligvis karakteriseret ved ringe indkomstforhold, ofte er forsørgeren enlig, andre gange er familierne børnerige.

Det er kendetegnende for de aktuelle problemer for børnefamilierne, at de hænger sammen med og i høj grad er en konsekvens af den generelle udvikling i samfundet, herunder ikke mindst ændringerne i de materielle produktionsvilkår. Dette indebærer, at overvejelser om børnepolitiske løsninger må tage udgangspunkt i denne erkendelse af, at samfundsudviklingen på afgørende måde sætter rammer for familiernes vilkår, og at det offentlige har måttet overtage ansvaret for en række af de funktioner, der tidligere blev varetaget i den enkelte familie. Men samfundsudviklingen sætter ikke rammerne for børnefamiliernes vilkår alene. Der træffes uafbrudt politiske beslutninger, der – bevidst eller ubevidst – er med til at flytte, skubbe og dreje disse rammer.

De hidtidige politiske svar på de familiepolitiske problemer har ofte været isolerede delløsninger, der er kommet til hen ad vejen, og de har ikke været sat i relation til de dybere årsager til problemernes opståen.

Den danske politiske debat om forholdene for børn og børnefamilier har sjældent været særligt koncentreret og koordineret, heller ikke i de tilfælde, hvor folketinget har behandlet konkrete forslag om familiepolitiske kontant- eller serviceydelser. Dyberegående og principielle overvejelser om familiernes økonomiske og arbejdsmæssige forhold har været savnet.

De børnepolitiske midler har heller ikke været tildelt og udmålt på baggrund af konkret formulerede mål om vilkårene for børns opvækst – tværtimod er midlerne ofte blevet reduceret og lovgivningen ændret ud fra helt andre hensyn, i de senere år også ud fra ønsket om at begrænse de offentlige budgetter.

Politiske løsninger er nødvendige

Samlet indebærer alt dette, at det bliver nødvendigt at fokusere på politiske løsninger på de problemer, der er opstået som følge af de samfundsmæssige ændringer. Det er en politisk forpligtelse af søge at afbøde de skævheder, som udviklingen har medført. Dette skal ske på en sådan måde, at børn og deres familier ikke kommer til at undgælde for den negative del af de hastige ændringer i samfundet, og således, at de positive sider af udviklingen styrkes og fastholdes. Dette mål aktualiseres naturligvis under en økonomisk krise, hvis virkninger altid først rammer de svageste og mest sårbare. Derfor får spørgsmålet om en rimelig og mere lige fordeling af samfundets menneskelige og materielle ressourcer forstærket betydning. Det bliver altså nødvendigt at overveje de samlede ressourcemæssige vilkår for børn i en lavkonjunktursituation ud fra en fordelingspolitisk synsvinkel.

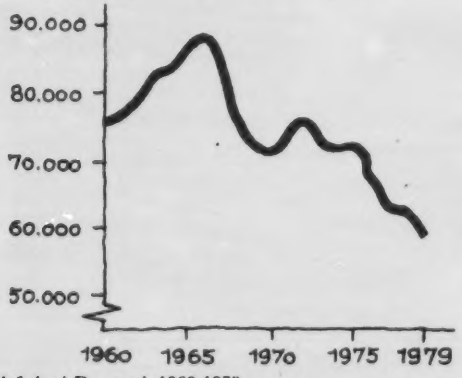
Kapitel 2 Småbørn og småbørnsfamilier: Tal og tendenser

2.1. Demografi

Antal småbørn og fødsler

Fødselstallet daler

Rundt regnet en halv million af Danmarks 5 millioner indbyggere er i alderen fra 0 til 6 år. I dag udgør småbørn altså knapt en tiendedel af befolkningen. Sammenlignet med i 50'erne er småbørns andel af befolkningen gået ned, og den vil blive yderligere formindsket i fremtiden. Der fødes færre og færre børn, og antallet af fødsler i 1979 var med sine 59.000 det laveste i mange år (se figur 1).



Figur 1: Levendefødte i Danmark 1960-1979.
Tal fra: Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold. Børnekommissionen. Udvalgsrapport nr. 1. København 1980 (tabel 9.1.).

Det dalende fødselstal fra midt i 60'erne synes bl.a. at hænge sammen med, at til forskel fra tidligere nøjes flere kvinder med kun et eller to børn, flere får deres første barn på et senere tidspunkt og flere er barnløse.

I 1979 var der helt nøjagtigt 478.844 småbørn. Midt i 50'erne var der ca. 60.000 flere svarende til 12 pct. af befolkningen dengang. På den tid var fødselstallet ca. 75.000, herefter steg det og nåede et højdepunkt med godt 88.000 fødsler midt i 60'erne. I 1977 og 1978 lå det på ca. 62.000.
Kilder: 1, 2, 3, 4.

27

Flere aborter og bedre prævention

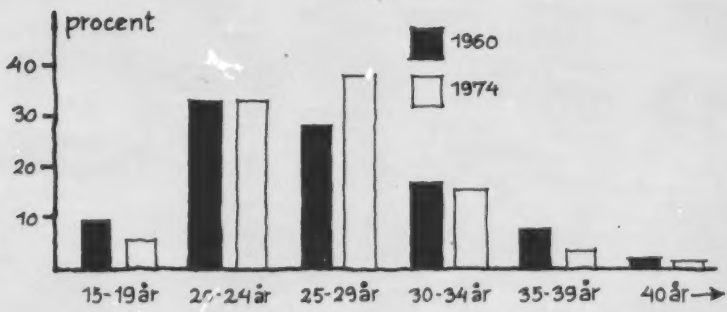
En vigtig forudsætning for det betydelige fald i fødselstallet er utvivlsomt, at kvinder og mænd (de sidste dog kun til dels) i dag har mulighed for at vælge, om de vil have børn eller ej – og hvis de vil: hvornår og hvor mange. P-pillens udbredelse i 60'erne og ændringerne i abortlovgivningen først i 70'erne satte en bremse på tilfældighedernes spil. Siden indførelsen af fri abort i 1973 har antallet af legale aborter ligget nogenlunde konstant på omkring 25.000, dog med en let faldende tendens i de seneste år.

I 1960-61 skønnes antallet af både legale og illegale aborter at have været ca. 10.000 og i 1971-72 knapt 14.000, så alt i alt har den frie abort bevirket næsten en fordobling af antallet af provokerede aborter. De yngste kvinder under 20 år har siden lovens gennemførelse tegnet sig for flere og flere af samtlige aborter.
Kilder: 5, 6, 7.

Kvindens alder ved fødsel

Teen-agemødre på retur

Langt de fleste børn fødes i dag, når kvinden er midt i 20'erne. Derimod føder forholdsvis få kvinder, hvis de er over 35 eller under 20 år (se figur 2).



Figur 2. Levendefødte børn fordelt efter moderens alder. 1960 og 1974.
Tal fra: Levevikår i Danmark. Statistisk oversigt 1976 (tabel 3.17).

I 1976 var der knapt 5.000 helt unge mødre under 20 år, og omkring en tredjedel af dem levede i ægteskab. Antallet af teen-agemødre havde på det tidspunkt været for nedadgående igennem en halv snes år, og den faldende tendens ser ud til stadig at holde stik.

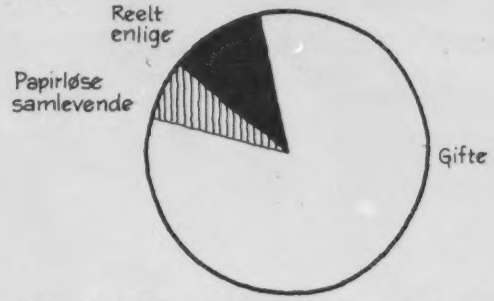
I 1974 blev 73 pct. af børnene født af kvinder mellem 20 og 29 år. De 30-34-årige stod for 16 pct. og de sidste 11 pct. fordelte sig stort set ligeligt mellem de unge under 20 år og de lidt ældre, dvs. kvinder på 35 år eller derover.
Faldet i antallet af teen-agemødre kan konkretiseres ved, at der i 1966 kom 10.000 helt unge mødre til mod 3.600 i 1977. Der er iøvrigt en klar tendens til, at jo yngre mødrene var ved første barns fødsel, desto lavere skoleuddannelse har de.
Kilder: 8, 9, 10, 11, 12.

Samlivsformer

Ægteskabet dominerer billedet

I 1976 fandtes der knapt 375.000 småbørnsfamilier, dvs. familier med mindst 1 barn i alderen fra 0 til 6 år. Det svarer til omkring halvdelen af alle familier med hjemmeboende børn under 18 år.

Forældrene var gift i godt 80 pct. af alle småbørnsfamilier i 1976, mens de øvrige 20 pct. enten var enlige eller levede i et papirløst parforhold. Nærmere kan vi ikke komme det for denne gruppe, men betragter vi alle familier med børn under 16 år, var der i 1978 tale om ægteskab i godt 80 pct. af tilfældene, i 8 pct. levede forældrene papirløst sammen, og i godt 11 pct. var der tale om en reelt enlig forsørger (se figur 3).



Figur 3: Udbredelsen af forskellige samlivsformer i familier med børn under 16 år. 1978. Tal fra: Familier med børn i oktober kvartal 1978. Statistiske Efterretninger 1980 A 17 (tabel 3).

Når så mange af småbørnenes forældre er gift, kan det undre, at hvert 4. barn blev født uden for ægteskab i 1977. Men forklaringen er, at fødsel uden for ægteskab ofte er fødsel forud for ægteskabet. Stadig flere kvinder får deres første barn, mens de lever i et papirløst parforhold. Senere – omkring det tidspunkt hvor barn nr. 2 kommer til verden – gifter mange kvinder sig, dog ikke altid med barnets far.

> Disse tal stammer især fra Registerfolketællingen 1976 og Statistiske Efterretninger vedrørende familier med børn i 1978 samt fra Socialforskningsinstituttets undersøgelse om »Den unge familie i 70'erne«.
> *Kilder: 13, 14, 15, 16.*

Flere papirløse parforhold

Der viser sig således et nyt mønster i familiedannelsen gående ud på, at mange, især yngre, indgår i et papirløst parforhold som en slags »ægteskab på prøve«. Omkring halvdelen af de 16-34-årige i papirløse parforhold i 1977 regnede således med at blive gift på et senere tidspunkt.

I 1978 var der omkring 54.000 papirløse parforhold med børn under 16 år. Knapt halvdelen af disse forsørgere var fraskilte eller separerede.

Hvad angår papirløse parforhold med børn under 18 år, var der i 1977 udelukkende tale om fællesbørn i to tredjedele af dem, mens der i en tredjedel af dem indgik særbørn.

Meget tyder på, at stadig flere småbørnsforældre vil vælge at leve sammen uden at gifte sig.

En Omnibusundersøgelse, dvs. en landsdækkende interviewundersøgelse med spørgsmål vedrørende forskellige emner, viste i 1977, at mens mange unge i papirløse forhold forventede at blive gift senere, havde især personer over 35 år, fraskilte og/eller med over 6 års papirløst samliv bag sig en opfattelse af det papirløse parforhold som en permanent ordning. Antallet af alle papirløse forhold har været stigende i de senere år, fra omkring 100.000 i 1974 til 170.000 i 1977, og tendensen holder stik også i 1978. Samtidig viser en sammenligning af tallene fra familiedannelsesundersøgelsen og omnibusundersøgelsen, at i 1975 regnede over tre fjerdedele af de papirløst samlevende under 35 år med at blive gift, mens det kun gjaldt for omkring halvdelen af dem, der blev spurgt i 1977.
Kilder: 17, 18, 19.

Stadig flere enlige mødre

Stadig flere børn vokser op i en familie med en reelt enlig forsørger, og i 1978 levede omkring 40.000 småbørn sammen med en enlig mor eller far.

Kun få fædre er reelt alene om et eller flere børn, det drejer sig om et antal af en størrelsesorden på langt under 1 procent af samtlige børnefamilier.

Næst efter ægteskabet er familiekonstellationen med en enlig mor det mest udbredte mønster blandt børnefamilierne af i dag. Det nævnte antal af børn med reelt enlige forsørgere angiver situationen på et givent tidspunkt. Eftersom mange enlige igen indgår i et parforhold sidenhen, og omvendt mange ægteskaber og papirløse forhold opløses, betyder det, at der over en længere årrække vil være et betydeligt større antal små børn, der i en kortere eller længere periode befinder sig i en familie med kun én voksen, fortrinsvis en enlig mor.

Af Statistiske Efterretninger 1980, nr. A 17 fremgår det, at det forhøjede børnetilskud i oktober 1978 blev udbetalt til 37.029 børn i alderen 0 til 6 år med reelt enlige forsørgere og til 69.728 børn i alderen 7 til 15 år.
Den reelt enlige mor er typisk separeret eller fraskilt, det gælder for næsten to tredjedele af dem.
Det ser ud til at antallet af børn med reelt enlige forsørgere er fordoblet siden 50'erne. I 1950 levede godt og vel 50.000 børn i husstande med kvindeligt overhoved, hvilket stort set svarer til en status som enlig mor. Antallet af enlige mødre opgøres skønsmæssigt til dengang at have været omkring 45.000.
Kilder: 20, 21, 22, 23, 24.

30

Familiestørrelse

Familierne bliver mindre

Gennemsnitsbørnefamilien anno 1978 bestod af far og mor og 1,7 børn.

Kun en mindre del af småbørnene har mere end en »søskend«. Fordelingen af antal børn i småbørnsfamilierne viser, at i 1976 var det mest almindeligt med to børn, og næsten lige så udbredt var familier med kun et barn. Betydelig færre havde 3 børn og kun et fåtal nåede op på 4 børn eller derover (se figur 4).

Figur 4. Småbørn fordelt efter antal søskende. 1976.
Tal fra: Registerfolketællingen. 1976. Bind 3. Statistisk Tabelværk 1979: III (tabel 8 hele landet).

Mange børn af i dag vokser op i hjem, der sammenlignet med tidligere består af færre personer – det gælder børn som voksne. En undtagelse herfra er bofællesskaber og kollektiver. Det er uvist hvor mange børnefamilier/børn, det drejer sig om, men andelen er ganske givet en mikroskopisk brik i det samlede billede.

Ser vi på de 0-6-årige børn i 1976, havde kun 5 pct. af dem tre eller flere søskende. Den største andel, 42 pct., havde én »søskend« og 17 pct. havde to. Omkring 35 pct. var enebørn.
Kvinders forventninger om, hvor mange børn de vil få, synes at være noget højere end det antal, de rent faktisk får. Af undersøgelsen »Familiestørrelse og livsstil« fremgår, at omkring halvdelen af de gifte kvinder under 35 år forventer at få tre eller flere børn. Men som nævnt havde kun en femtedel af børnefamilierne i 1976 et sådant kuld. De lave fødselstal taget i betragtning er det ikke sandsynligt, at de i gennemsnit når op på tre eller flere børn.
Det gennemsnitlige antal personer pr. privat husstand er aftaget i de sidste mange år. I 1901 var den på 4,3, i 1950 3,1 og i 1979 2,5 personer. Antallet af husstande på mere end fire personer er aftaget fra omkring 40 pct. omkring århundredeskiftet til 18 pct. i 1950 og 13 pct. i 1963.
I bogen »Om børn og deres virkelighed« skønnes det, at alt i alt bor omkring 30.-40.000 mennesker i kollektiver. Socialforskningsinstituttets undersøgelse »Den unge familie i 70'erne« antyder, at denne måde at leve sammen på er mest

31

udbredt blandt unge. I 1975 gjaldt det 10 pct. af de 18-24-årige mod 4-5 pct. af de 25-39-årige. Hvor mange af disse kvinder, der har børn, er ikke opgjort.
Kilder: 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31.

Flere forældre skilles

Skilsmissetallet var indtil slutningen af 60'erne forholdsvis stabilt, nemlig på omkring 6.-7.000 årligt. Siden er der sket en fordobling, idet skilsmissernes antal i det sidste tiår har været på omkring 13.000 om året.

Stigningen i skilsmissetallet kan især tilskrives en stigning i skilsmisser blandt yngre ægtepar. Af Socialforskningsinstituttets undersøgelse »Den unge familie i 70'erne« fremgår det, at tre fjerdedele af de fraskilte kvinder i 1975 havde børn i alderen op til 18 år.

Der savnes en række nyere tal, f.eks. med hensyn til antallet af »papirløse skilsmisser« og om, hvor mange børn, der er involveret i skilsmisser og opløsning af papirløse forhold.

Tendensen til skilsmisse tidligere i ægteskabet kan også illustreres ved, at af ægteskaber indgået i 1970 var antallet allerede efter 7 års forløb reduceret i et omfang (15 pct.), som først blev nået efter 16-17 år blandt ægteskaber stiftet i 1950.
I 1971 var der fælles børn under 18 år i omkring to tredjedele af de ægteskaber, der blev opløst. Faderen fik sjældnere end moderen forældremyndigheden ved skilsmisse.
I de sager, der blev behandlet af domstolene i 1971, fik faderen i følge ægteskabsudvalget tillagt forældremyndigheden i 16 pct. af tilfældene med en aldersmæssig variation fra 9 pct. af de 1-2 årige børn til 26 pct. af de 15-17 årige børn. Når forældrene selv aftaler fordelingen, får faderen forældremyndigheden i færre tilfælde.
Af en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet fremgår det, at moderen fik forældremyndigheden i 84 pct. af tilfældene, faderen i 7 pct., og at børnene blev delt i 9 pct. af tilfældene.
Kilder: 34, 35, 36, 37.

2.2. Arbejde og fritid

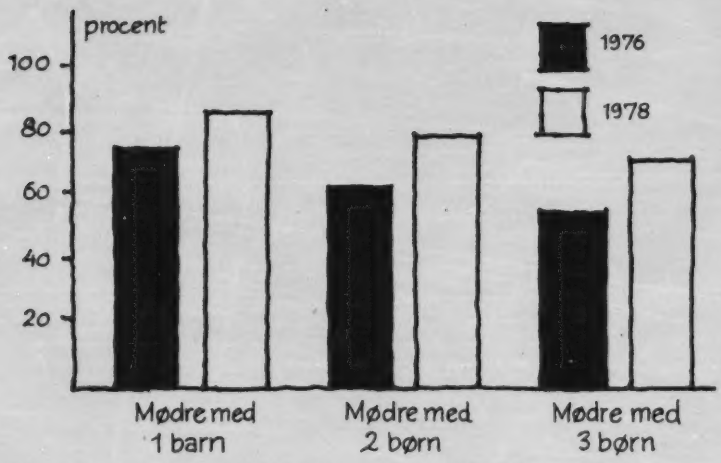
Småbørnsmødres erhvervstilknytning

Langt de fleste småbørnsmødre har et job

I 1978 havde op mod 80 pct. af alle småbørnsmødre erhvervstilknytning. Siden 1976 har der været en betragtelig stigning i disse mødres erhvervsfrekvens. På det tidspunkt drejede det sig om ca. 65 pct. af alle, idet dog tallet for de enlige med småbørn var højere, nemlig omkring 75 pct.

Småbørnsmødrenes erhvervsdeltagelse varierer med antallet af børn. Blandt småbørnsmødre med et barn har knapt 90 pct. erhvervstilknytning mod knapt 80 pct. blandt småbørnsmødre med to børn. Blandt småbørnsmødre med 3 eller flere børn er erhvervsdeltagelsen på omkring 70 pct. (se figur 5).

32



Figur 5. Småbørnsmødres erhvervsfrekvens efter antal børn. 1976 og 1978.
Tal fra: Registerfolketællingen 1976. Bind 3. Statistisk tabelværk 1979: III (tabel 8 Hele landet) og beskæftigelsesundersøgelsen 25. oktober 1978. Statistiske Efterretninger 1980 A 4 (tabel 8).

Mødres erhvervsdeltagelse varierer også med det yngste barns alder. På dette punkt synes der at være et nyt mønster på vej, idet småbørnsmødre ikke længere er så tilbøjelige til at trække sig ud af arbejdsmarkedet, mens børnene er små. For mødre med ét barn gjaldt det således i 1978, at småbørnsmødre havde en større grad af erhvervstilknytning end mødre med ét skolebarn, nemlig 86,6 pct. mod 77,3 pct. For mødre med 2 børn var forskellen ikke stor, her var begges andele på omkring 80 pct. Først ved 3 børn eller derover var andelen af erhvervstilknyttede klart større for de ældre børns mødre, her er tallene 70,5 pct. og 77,4 pct.

I 1976 var der medhjælpende hustruer i omkring 20.000 småbørnsfamilier, svarende til knapt 5 pct. af alle.
I 1976 var der en klar tendens til, at erhvervsfrekvensen var højere, hvor yngste barn var 7-18 år end hvor yngste barn var 0-6 år. Men som nævnt er tendensen svækket i 1978.
Ser vi specielt på gifte kvinder, er deres erhvervsdeltagelse i perioden fra 1950 til 1970 vokset fra 28 pct. til 42 pct., og i 1978 var erhvervsfrekvensen for denne gruppe oppe på omkring 65 pr[illegible]tilsvarende tal for udviklingen i småbørnsmødres erhv[illegible]agelse i denne periode findes ikke.
Kilder: 38, 39, 40.

Arbejdsløsheden blandt småbørnsmødre kendes ikke

Arbejdsløshedens udbredelse blandt småbørnsmødre kendes ikke. Statistikken kan kun gennem oplysninger om arbejdsløshed i forhold til køn, alder og samlivsform give et fingerpeg. I november 1979 lå arbejdsløshedsprocenten for især de 20-24 årige, men også for de 25-29 årige kvinder over gennemsnittet for samtlige kvinder. Velfærdsundersøgelsens materiale tyder ikke på, at arbejdsløsheden blandt småbørnsmødre er særlig høj.

Det såkaldte »Børnepasningscirkulære« betyder, at retten til arbejdsløshedsunderstøttelse er gjort betinget af, at arbejdsløse mødre (men i praksis ikke fædre) skal kunne dokumentere, at de har en daginstitutionsplads eller dagpleje til deres barn. I den forbindelse synes manglende børnepasningsmuligheder at hæmme arbejdsløse mødres adgang til et job.

Af arbejdsløshedsstatistikken fremgår, at i november 1979 var 11,5 pct. af kvinderne mod 6,2 pct. af mændene ledige. Den største arbejdsløshed optræder i begge grupper blandt de unge, dvs. op til 25 år. For kvindernes vedkommende var arbejdsløshedsprocenten i november 1979 17,2 blandt de 20-24-årige, 13,2 pct. bland de 25-29-årige og 10,6 pct. blandt de 30-34-årige. Fra 35 og frem til 50 år lå den på 8-9 pct. Arbejdsløshed var i november 1979 lidt mindre udbredt blandt gifte kvinder end blandt ugifte, nemlig 11 pct. mod 13,3 pct.
En undersøgelse blandt langtidsledige i Ålborg viste, at 22 pct. af de langtidsledige kvinder, der ikke så sig i stand til at modtage et jobtilbud, opgav børnepasningsproblemer som årsag.
Kilder: 41, 42, 43.

Mange ønsker at få et job

I 1978 var omkring en femtedel af alle småbørnsmødre hjemmearbejdende.

Hvorvidt mødre har job eller ej afhang som nævnt i 1976 bl.a. af børnenes alder, hvorimod denne tendens ikke længere synes at være så udtalt.

En temmelig stor andel af de ikke-erhvervsbeskæftigede mødre har tilsyneladende planer om at få et job. Det gjaldt i alt fald i 1975.

I følge Socialforskningsinstituttets undersøgelse »Den unge familie i 70'erne« havde mellem en tredjedel og halvdelen af de interviewede hjemmearbejdende småbørnsmødre i 1975 planer om at få et job. Mødre med små børn havde generelt større mod på et job end mødre med skolebørn, og småbørnsmødrenes iver faldt med antallet af børn.
Kilder: 44, 45, 46.

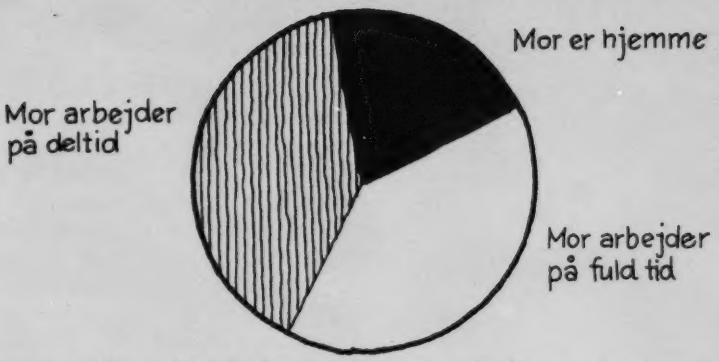
Arbejdstidens længde og placering

Møde arbejder ofte på deltid og på »unormale« tider

Deltidsarbejde synes at være ret udbredt blandt småbørnsmødre med erhvervstilknytning, idet omkring halvdelen af dem har varierende former for arbejdstider under 40 timer om ugen.

Alt i alt tyder det på, at af samtlige småbørnsmødre er rundt regnet 20 pct. uden erhvervstilknytning, 40 pct. har et deltidsarbejde og 40 pct. arbejder på fuld tid (se figur 6).

Tendensen med hensyn til, om deltidsarbejde for småbørnsmødre vinder voksende udbredelse eller ej er ikke helt entydig. Trods en generel stigning i kvinders deltidsarbejde i de senere år er den gået ned for netop de aldersgrupper, hvor de fleste småbørnsmødre befinder sig.



Figur 6. Andelen af småbørnsmødre, der er hjemme, på deltid eller på fuld tid. 1978. Tal fra: Beskæftigelsesundersøgelsen 25. oktober 1978. Statistiske Efterretninger 1980 A 4 (tabel 8).

Mødre synes noget hyppigere end andre kvinder at have en arbejdstid som ligger udenfor de almindelige mødetider i dagtimerne.

Blandt de interviewede i undersøgelsen om »Den unge familie i 70'erne« arbejdede omkring tre fjerdedele af alle erhvervsaktive kvinder i dagtimerne. Der var overvægt af mødre med fast morgen-, aften- eller natarbejde, mens de tegnede sig for en ringere andel af alle kvinder på skifteholdsarbejde.
Den nævnte undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet viste også, at i 1975 havde over halvdelen af småbørnsmødrene i arbejdsstyrken en arbejdsuge på mindre end 40 timer. Velfærdsundersøgelsens data peger i samme retning. Her arbejdede godt halvdelen af de erhvervsbeskæftigede mødre, der kun havde småbørn, under 30 timer om ugen.
Ifølge en beskæftigelsesundersøgelse fra Danmarks Statistik havde omkring 45 pct. af alle beskæftigede kvinder deltidsarbejde i 1978. Deltidsarbejde er mere udbredt blandt gifte end ugifte kvinder, og blandt kvinder med børn end kvinder uden børn. Undersøgelsen viser også, at selv om der generelt har været en stigning i deltidsfrekvensen for kvinder i alle aldersgrupper er der én undtagelse: nemlig de 25-39-årige kvinder. Her er der sket et flad i perioden 1975-1978. Denne aldersgruppe har den største vækst i erhvervsfrekvensen og den højeste erhvervsfrekvens i 1978.
Flere undersøgelser viser, at mødres gennemsnitlige ugentlige arbejdstid varierer med samlivsformen og på tværs af børnenes antal og alder. De papirløst samlevende mødre arbejder flere timer end gifte, men begge disse grupper har gennemsnitligt set en betydelig kortere arbejdstid end de reelt enlige mødre.
Kilder: 47, 48, 49, 50

Mødres arbejdstid synes længere end ønsket

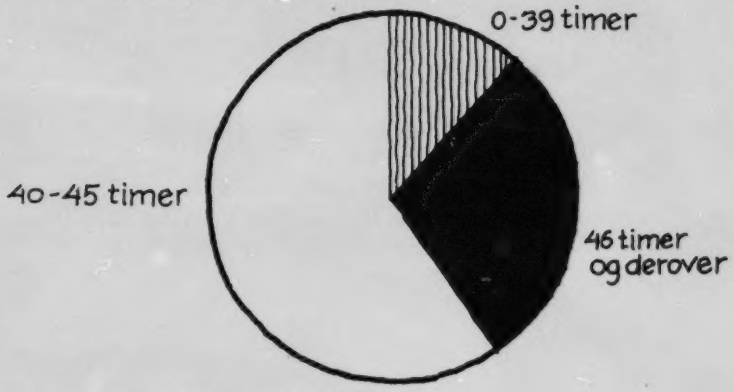
Arbejdstidens længde blandt udearbejdende kvinder med mindre børn synes ude af trit med, hvad de selv ønsker. Kun få anser modellen med to fuldtidsudearbejdende forældre for at være ideel.

Stadig flere småbørnsmødre synes derimod at være tiltalt af ideen om, at også fædrene skal have deltidsarbejde.

Dette fremgår af Socialforskningsinstituttets undersøgelser omkring holdningen til disse spørgsmål i henholdsvis 1970 og 1975. I 1975 mente to tredjedele af kvinderne mod knapt halvdelen i 1970, at deltidsarbejde er det mest ideelle for småbørnsmødre. Fra 1970 er andelen af tilhængere af, at småbørnsmødres plads er i hjemmet, reduceret fra over halvdelen til knapt en tredjedel. Godt 25 pct. sluttede sig i 1975 til tanken om deltidsarbejde for faderen, hvorimod kun 15 pct. kunne se dette som en løsning fem år tidligere. Blandt småbørnsmødre med mere end 25 timers arbejdsuge gik 42 pct. ind for deltidsjob til deres mand.
Kilder: 51.

Mange fædre har en lang arbejdsuge

Virkelighedens fædre har imidlertid kun sjældent et deltidsjob. Op mod 90 pct. af småbørnsfædrene arbejdede i 1976 40 timer eller derover (se figur 7). Samtidig var der en tendens til at småbørnsfædrenes arbejdstid steg med antallet af børn.



Figur 7. Småbørnsfædres ugentlige arbejdstid. 1976.
Tal fra: Socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse, bearbejdet af Børnekommissionens sekretariat.

Disse oplysninger stammer fra Socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse. Blandt de interviewede fædre med mindst ét barn i alderen fra 0 til 6 år arbejdede 7,3 pct. mellem 1-39 timer, 59,2 pct. mellem 40-45 timer og ikke færre end 29,5 pct. over 46 timer.
Deltidsfrekvensen for småbørnsfædre er lidt højere end for samtlige mænd i arbejdsstyrken, idet kun 4,4 pct. af samtlige mænd i følge en beskæftigelsesundersøgelse fra Danmarks Statistik havde et deltidsjob i 1978.
Kilder: 52, 53.

Forældres transporttider

Arbejdstiden alene er ikke nogen god indikator for det daglige antal timer, som forældrene – og dermed oftest også børnene – er væk hjemmefra hver dag. I takt med at stadig flere mennesker er flyttet

til især hovedstadens, men også provinsbyernes forstæder synes afstanden og dermed også transporttiden mellem hjem og arbejdsplads at blive forøget. Den gennemsnitlige transporttid (inklusive at bringe og hente børn) for småbørnsforældre var i 1976 på en lille times tid, og den synes at vokse med arbejdstidens længde.

Dette fingerpeg om specielt småbørnsforældrenes daglige transporttid stammer fra velfærdsundersøgelsens data. Omkring 30 pct. af de småbørnsmødre, der arbejdede mellem 30 og 39 timer om ugen og omkring 40 pct. af de fuldtidsarbejdende småbørnsmødre brugte over 1 time om dagen i 1976. Ifølge undersøgelsen var 35 pct. af mødre med småbørn væk hjemmefra i over 30 timer om ugen, og 22 pct. af dem i over 40 timer. Blandt småbørnsforældre var 63 pct. væk hjemmefra i over 30 timer og 52 pct. over 40 timer om ugen.
En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet om »Boligmiljøer i forstæder« viser, at i perioden fra 1964-1972 skete der en fordobling af de gifte erhvervsarbejdende kvinders daglige transporttid, hvorved både de og de gifte mænd nåede op på omkring 1 time i gennemsnit.
Kilder: 54, 55.

Husarbejde og fritid

Arbejdsfordelingen i hjemmet er skæv

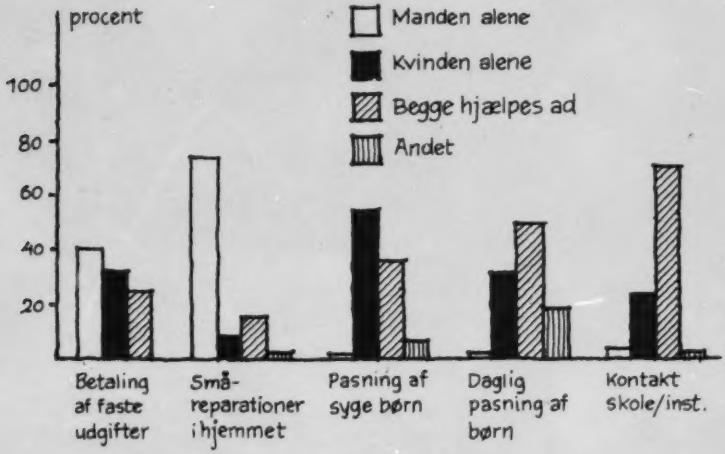
Mænd har igennem de senere år generelt set taget mere og mere del i husarbejdet. Men meget tyder på, at netop småbørnsfædrene er de mindst aktive på hjemmefronten. De mest huslige mænd findes i unge familier uden børn. Det var i alt fald situationen i 1975. Vi ved ikke om disse mænd i dag – efter at mange af dem har fået børn – fortsat er lige så energiske.

De huslige gøremål var i 1975 således i overvejende grad kvindernes gebet. Vask og reparation af tøj, indkøb, madlavning og den daglige rengøring og oprydning hvilede i mere end halvdelen af familierne på kvinden, og det var yderst få mænd, der stod for disse opgaver. De typiske områder, som manden tog sig af, var reparationer af småting og betaling af faste udgifter.

Med hensyn til de praktiske ting vedrørende børnene var det i omkring halvdelen af familierne alene kvinden, der passede børnene, når de var syge. Og i omkring en tredjedel af familierne stod moderen alene for børnenes spisning, sengetid, vask o.lign. Kun på ét punkt med hensyn til børnene var der tilnærmelser til en mere reel ligestilling, idet den udadrettede kontakt med daginstitution og skole i form af forældremøder og lignende var en fælles sag i tre fjerdedele af familierne (se figur 8).

En opgørelse i »Levevilkår i Danmark« viser, at blandt de småbørnsfamilier, hvor moderen havde erhvervsarbejde i mere end 25 timer om ugen, gjaldt det i 1975, at omkring 25 pct. af fædrene slet ikke deltog i det huslige arbejde. 61 pct. af dem brugte mellem ½ og 2 timer dagligt, og 13 pct. udførte huslige pligter i mere end 2 timer om dagen.

I følge »Den unge familie i 70'erne« brugte samtlige mænd i 1975 i gennemsnit ¾ time om dagen på praktiske gøremål mod en halv snes minutter i 1964. De tilsvarende tal for samtlige gifte kvinder viser en nedgang fra næsten 5 timer mod nu knapt 4 timer i gennemsnit.
Kilder: 56, 57.



Figur 8. Hvem i familien udfører hvilke arbejdsopgaver? 1975.
Tal fra: Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1980 (tabel 3.24).

Fritid er ikke lig med fri tid

Opgørelser over småbørnsforældrenes arbejds- og transporttider fortæller ikke umiddelbart noget om deres fritider.

Den tid, der bruges primært til samvær med ægtefælle og eventuelle børn er ret kort. I 1975 brugte mødrene i gennemsnit 39 minutter om dagen mod 15 minutter hos gifte kvinder uden børn. Mændene anvendte i gennemsnit 20 minutter. Umiddelbart forekommer det at være et kort tidsrum, der er helliget blandt andet børnene. Men forklaringen er nok den, at samværet med børnene i stor udstrækning forløber parallelt med og indspundet i de talrige praktiske gøremål, der er nødvendige for at dagligdagen fungerer.

De nævnte tidsrum til samvær stammer fra Socialforskningsinstituttets undersøgelse om »Døgnrytme-tidsanvendelse« fra 1975. Den viser også, at de gifte erhvervsarbejdende kvinder i alderen 20-49 år havde omkring 4½ times »resttid«, hvor de ikke var optaget af arbejde, transport, søvn, spisning, husarbejde o.lign. Resttidens længde var stort set ens for mødre og kvinder uden børn. Resttid er ikke lig med fritid forstået i den betydning, at den enkelte står frit stillet med hensyn til valg af aktivitet. For i den beregnede resttid indgår – udover besøg, afslapning, hobby, kulturelle indslag, møder, forlystelser o.lign. – også samvær med eventuelle børn.
Kilde: 58.

Forældre er mere aktive

Sammenlignet med folk uden børn vil en mindre del af forældrenes fritid være øremærket til »egne interesser«. Alligevel ser det ud til, at forældre engagerer sig mere i udadrettede aktiviteter end de andre.

»Levevilkår i Danmark« viser, at sammenlignet med mænd og kvinder uden børn deltog forældre i 1976 oftere aktivt i deres lokalområde, ligesom en større andel havde tillidsposter. Blandt småbørnsfamilierne var der dog en tendens til, at »unge« småbørnsfamilier haltede bagud i forhold til de øvrige børnefamilier.
Kilde: 59.

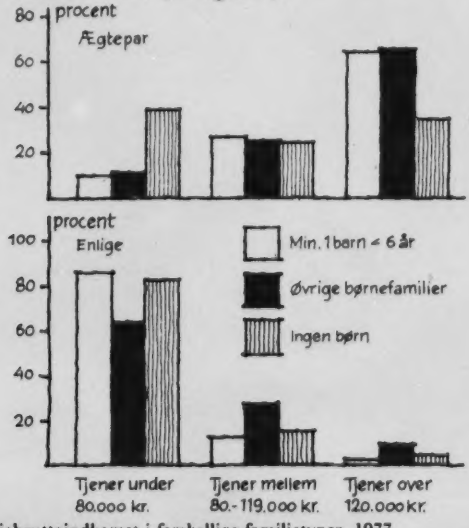
2.3. Økonomi

Indtjening og forbrug

Børnefamiliernes indkomst er højere end andres

En vej til at danne sig et indtryk af småbørnsforældres formelle økonomiske spillerum er at gå ud fra den såkaldte familiebruttoindtægt, det vil sige en families samlede indtjening, før skattetrækket sætter ind. Målt med den alen viser både småbørnsfamilierne og de andre børnefamilier sig at tjene mere end de øvrige familier.

En stor del af ægteparrene har en forholdsvis høj familiebruttoindkomst, hvorimod den for hovedparten af de enlige og papirløst samlevende er forholdsvis lav (se figur 9).



Figur 9. Familiebruttoindkomst i forskellige familietyper. 1977.
Tal fra: Familieindkomst og - formue 1977. Statistiske Efterretninger 1979 A 42 (tabel 6).

Hvis der i stedet for familiebruttoindkomst tages udgangspunkt i den skattepligtige indkomst, fremkommer et lignende billede – omend på et lavere niveau.

Det at børnefamilier generelt set har en højere indtjening end andre er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at deres økonomiske situa-

tion er forholdsvis lige så meget bedre. Børn er ensbetydende med ekstra udgifter. Selv om man strides om, hvor meget et barn koster i forhold til en voksen, kan en fordeling af den skattepligtige indkomst i forholdet til antallet af familiemedlemmer give et fingerpeg.

I 1976 var ifølge Velfærdsundersøgelsen den gennemsnitlige skattepligtige indkomst pr. familiemedlem for såvel par som enlige med børn knap to tredjedele af de tilsvarende indkomster hos familier uden børn.

Hvis man betragter indkomstforholdene for familier på forskellige stadier i livsløbet fremgår det, at i 1976 havde lønmodtagerfamilier med børn kun en svagt stigende indkomst over livsløbet. De unge familier med små børn havde således en indkomst, der næsten svarede til de ældre børnefamiliers.

Disse gennemsnitstal for børnefamiliernes økonomiske forhold dækker imidlertid over store forskelle mellem de forskellige grupper. Omkring en fjerdedel af dem kan således karakteriseres som »lavindkomstfamilier«, dvs. de har en skattepligtig indtægt på under 60.000 kr. (1975-tal). Udover en overvægt af børnerige familier (3 eller flere børn) kan det konstateres, at især de enlige forsørgere er overrepræsenterede i lavindkomstgruppen. Det harmonerer med, at over en tredjedel af de enlige kvinder med børn i 1978 modtog bistandshjælp (kontanthjælp).

I følge Danmarks Statistik var der i 1977 en gennemsnitsbruttoindtjening for ægtepar med mindst 1 barn under skolealderen på ca. 140.000 kr. og for ægtepar med større børn på ca. 150.000 kr. mod en indtægt på ca. 110.000 kr. hos ægtepar uden børn. Som ventet havde enlige forsørgere en noget lavere indtægt, enlige med kun småbørn lå på ca. 50.000 kr. og enlige med større børn tjente ca. 70.000 kr.

Ifølge Danmarks Statistik havde to tredjedele af alle gifte par med børn en familiebruttoindkomst på over 120.000 kr., mens omkring en tiendedel af dem tjente under 80.000 kr. For de enlige og de samlevende par ser det mere dystert ud, for ikke mindre end 85 pct. af dem falder i den laveste indkomstgruppe. Alt i alt var der i 1977 knapt en fjerdedel svarende til rundt regnet 86.000 småbørnsfamilier, der havde en samlet indkomst på under 80.000 kr., og i denne gruppe var reelt enlige og samlevende par klart i overtal, de udgjorde omkring to tredjedele.

Velfærdsundersøgelsen viser, at børnefamilierne i gennemsnit i 1976 havde en samlet skattepligtig indkomst på 89.000 mod 72.000 hos familier uden børn. Par med børn lå på 91.000 kr., mens enlige forsørgeres skattepligtige indkomst var 66.000 kr. Et skøn ud fra registerfolketællingen 1976 og oplysninger i rapporten »Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold« tyder på, at i 1976 faldt knapt 200.000 børnefamilier indenfor lavindkomstgruppen. Rundt regnet en fjerdedel af dem svarende til omkring 50.000 var enlige forsørgere. Omkring to

40

tredjedele svarende til omkring 130.000 var ægtepar med børn, og noget under en tiendedel svarende til knapt 20.000 par var samlevende med børn.
Af Danmarks Statistiks opgørelse om bistandsydelser 1978, der bygger på indberetninger fra kommunernes Social- og sundhedsforvaltninger, fremgår det, at 32 pct. af de enlige kvinder (her både reelt enlige og papirløst samlevende) med børn fik kontanthjælp i 1978.
Kilder: 60, 61, 62, 63, 64.

Forbruget varierer med indtægt og antal børn.

Børnefamiliernes forbrugsforhold kan være en indikator for børnenes velfærd. Den disponible indkomst pr. husstandsmedlem er højere for par uden børn end for børnefamilier, og for de sidste aftager den i takt med antallet af børn.

Forbrugets sammensætning synes også at være tydeligt påvirket af, om der er børn eller ej i familien og af, hvor mange børn, der er. Et blik på de enkelte poster i forbruget viser, at par uden børn i forhold til par med børn i 1976 sparede en større andel af deres disponible indkomst op. Par med børn brugte omvendt en større del af den disponible indkomst til boligudgifter, el og brændsel samt transport. I takt med voksende antal børn faldt andelen i den disponible indkomst når det gjaldt opsparing, boligudgifter og boligudstyr, mens udgifterne til mad, beklædning samt el og varme båndlagde større andele af de disponible midler.

Alt i alt tyder beregninger i rapporten »Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold« på, at børnefamilierne i de laveste indkomstgrupper tilpasser sig deres ringe forbrugsmuligheder ved især at spare på boligudgifterne og ikke anskaffe egen bil.

Børnefamiliernes forbrugsforhold er belyst i rapporten »Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold«, hvor man med udgangspunkt i Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse fra 1976 har lavet en række beregninger over forbrugsmønstre hos par med børn sat i relation til antallet af børn og forskellige bruttoindkomstgrupper.
Den gennemsnitlige bruttoindkomst for parfamilierne lå i undersøgelsen i intervallet mellem 110.000 kr. og 150.000 kr. Den disponible indkomst pr. husstandsmedlem om året lå for par uden børn på omkring 44.000 kr. De tilsvarende tal for par med børn var for etbarnsfamilierne ca. 31.000 kr., for tobørnsfamilierne ca. 23.000 kr. og for parfamilier med 3 eller flere børn 17.000 kr. om året pr. familiemedlem.
Som nævnt falder boligudgiftens andel af den disponible indkomst med antallet af børn. I forbrugsundersøgelsen udgjorde den blandt par med 1 barn knapt 22 pct. mod godt 17 pct. hos par med 3 eller flere børn. Forbrugets sammensætning varierer også med indkomstens størrelse. En sammenligning af for eksempel udgifterne til fødevarer viser, at etbarnsfamilierne i det laveste indkomstinterval (under 70.000 kr. brutto) brugte godt 23 pct. af deres disponible indkomst til mad. Det tilsva-

rende tal for samme familietype, men med en årlig bruttoindkomst på over 200.000 kr., lå på kun knapt 13 pct. Og det selv om de i kroner og øre anvendte næsten det dobbelte af det beløb, som de laveste grupper gav ud. *Kilde:* 65.

Udgifter og tilskud

Boligudgiften belaster budgettet

Småbørnsfamilierne har i de sidste årtier fået en betydelig bedre boligstandard, men den har også haft sin pris. Småbørnsfamilierne synes mere tynget af boligudgifterne end både familier med større børn og de øvrige familier. For familier med ældste barn på 6 år eller derunder fremgår det af en omnibusundersøgelse, at hveranden af dem i 1977 fandt boligudgiften belastende for det samlede budget. For disse familier gælder denne tendens stort set uanset om der er tale om lejligheder eller huse.

For familier, der ejer deres egen bolig, falder bruttoboligudgiften med børnenes alder.

For børnefamilier, der bor til leje, er situationen med hensyn til boligsikring den, at deres andel heri er lille i forhold til f.eks. pensionisternes. Den sidste regulering af reglerne for opnåelse af boligsikring har nemlig ikke ændret på antallet af børnefamilier, der kan opnå hjælp til betaling af husleje.

En omnibusundersøgelse fra 1977 viser, at sammenlignet med småbørnsfamilier oplever færre familier med større børn boligudgiften som belastende. For dem gjaldt det 37 pct. af lejerne og 27 pct. af ejerne.

Bruttoboligudgiften for ejere falder med børnenes alder. I følge velfærdsundersøgelsen betalte næsten tre fjerdedele af småbørnsfamilierne i 1976 mere end 2000 kr. brutto om måneden for deres ejerbolig mod omkring en tredjedel af familierne med ældste barn i 18-19 års alderen. For lejere er boligudgiften størst for de yngre familier og faldende over livsløbet, i 1976 oversteg huslejen 1000 kr. for godt og vel en tredjedel af familierne med børn under konfirmationsalderen mod henholdsvis en fjerdedel og ca. en femtedel blandt familier med børn i alderen 14-17 år og 18-19 år.

Oplysninger fra Danmarks Statistik viser, at i juli 1980 – og dermed efter den seneste regulering af reglerne for boligsikring – fik 47.000 familier med børn boligsikring. Det er lidt færre end før ændringen, for i 1978 modtog 48.700 boligsikring.

I 1978 gjaldt det i følge Danmarks Statistik, at børnefamilierne udgjorde omkring en femtedel af det samlede antal boligsikringsmodtagere, hvor pensionisternes andel var omkring to tredjedele.

Indtrykket af, at boligsikringen ikke kommer specielt børnefamilier til gode forstærkes af tallene fra velfærdsundersøgelsen. Betragter vi kun de familier, som boede til leje, fik 18 pct. af børnefamilierne og 14 pct. af familier uden børn boligsikring i 1976. Antallet af nuværende boligsikringsmodtagere med

42

børn er kun det halve af det antal, der fik i 1970.
Kilder: 66, 67, 68, 69, 70.

Udgifter til dagpasning tynger en del

En del småbørnsforældre synes at have vanskeligheder med at betale udgifterne til barnets pasning. Det gjaldt i 1975, hvor især de enlige og de forældre, der havde et lille barn i vuggestue eller kommunal dagpleje, havde problemer.

Efter de nugældende regler er der store forskelle i forældrebetalingen. En rundspørge foretaget af Socialstyrelsen i maj 1979 til 30 kommuner fordelt på by og land viste et udsving i den månedlige forældrebetaling fra 465 kr. til 905 kr. for en vuggestueplads og 325 kr. til 550 kr. for en børnehaveplads. I januar 1980 var gennemsnitsprisen pr. måned for forældre 701 kr. for en vuggestueplads og 465 kr. for en børnehaveplads. Prisen for kommunal dagpleje lå i gennemsnit på 585 kr.

Fripladserne er senest reguleret pr. 1. april 1979. I følge denne regulering kræver en hel friplads en indtægt på under 40.000 kr., medens delvis friplads kan opnåes af forældre med indtægter på mellem 40.000 og 80.000 kr. Virkningerne af reguleringen er endnu ukendt, men i januar 1979 havde knapt 17 pct. af børnene (incl. fritidshjemsbørn) hel eller delvis friplads.

Ifølge dagpasningsundersøgelsen har en del småbørnsforældre, især enlige, vanskeligt ved at betale udgifterne til barnets pasning. Blandt parrene havde 12 pct. med 0-2 årige børn og 8 pct. med 3-5 årige børn problemer, og for de reelt enlige forsørgere drejede det sig om 20 pct. Blandt forældrene med 0-2 årige i vuggestue eller kommunal dagpleje, belastede pasningsudgifterne budgettet hos hver 5. af parrene og hver 4. af de enlige.
I følge dagpasningsundersøgelsen var privat dagpleje billigere end kommunal i 1975, mens de højeste forældrebetalinger blev fundet i gruppen af børn, der blev passet i hjemmet af andre, sandsynligvis oftest af unge piger.
Kilder: 71, 72, 73.

Børnetilskud og normalbidrag

421.203 børn i alderen fra 0-6 år og 582.024 børn i alderen fra 7-15 år modtog i oktober kvartal 1978 det almindelige børnetilskud.

Det forhøjede børnetilskud blev i samme periode udbetalt til 38.294 småbørn og 73.688 større børn.

I oktober 1978 modtog i alt 74.134 børn det ekstra børnetilskud, og omkring 62.000 børn fik særligt børnetilskud.

Det almindelige børnetilskud, der udbetales kvartalsvis til børn af gifte og samlevende, udgjorde i oktober 1980 maximalt 509 kr. pr. barn. Udbetalingen er indtægtsbestemt og trappes ned ved skattepligtige indkomster på over 144.000 kr. (1. januar 1981).
Det forhøjede børnetilskud, der udbetales til reelt enlige efter ansøgning, udgjorde i oktober 1980 maximalt 764 kr. pr. barn.

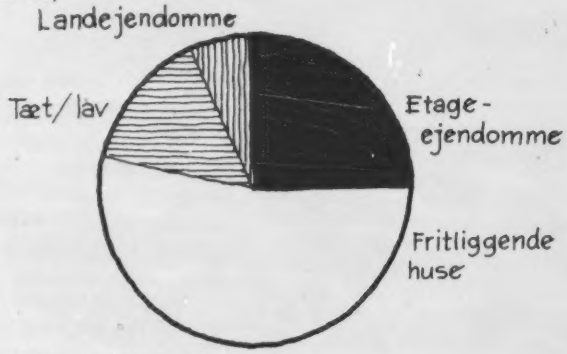
Det ekstra børnetilskud, der er på maximalt 585 kr. udbetales efter ansøgning til reelt enlige forsørgere, som også får udbetalt forhøjet børnetilskud.
Det særligt børnetilskud er på 1.296 kr. (§ 4, stk. 3) eller 648 kr. (§ 4, stk. 4). Det udbetales fortrinsvis til børn af enker eller enkemænd samt folke- eller invalidepensionister.
Normalbidrag til børn er pr. 1. oktober 1980 fastsat til at faderens bidrag udgør 5.184 kr. årligt og moderens bidrag 3.432 kr. årligt.
Kilder: 74, 75.

2.4. Bolig og nærmiljø

Boligtyper

De fleste småbørn bor i hus med have

Omkring tre fjerdedele af alle småbørn bor i énfamilieshuse eller andre lave bebyggelser med adgang til have. Ser vi på de familier, hvor det ældste barn er 6 år og derunder, gjaldt det i 1976-1977, at af disse småbørnsfamilier boede ca. 54 pct. i fritliggende huse og ca. 26 pct. i etageejendomme. Blandt de øvrige af disse småbørnsfamilier befandt ca. 14 pct. sig i en tæt/lav bebyggelse så som rækkehuse, gårdhavehuse o.lign. og ca. 6 pct. havde til huse i landejendomme (se figur 10).



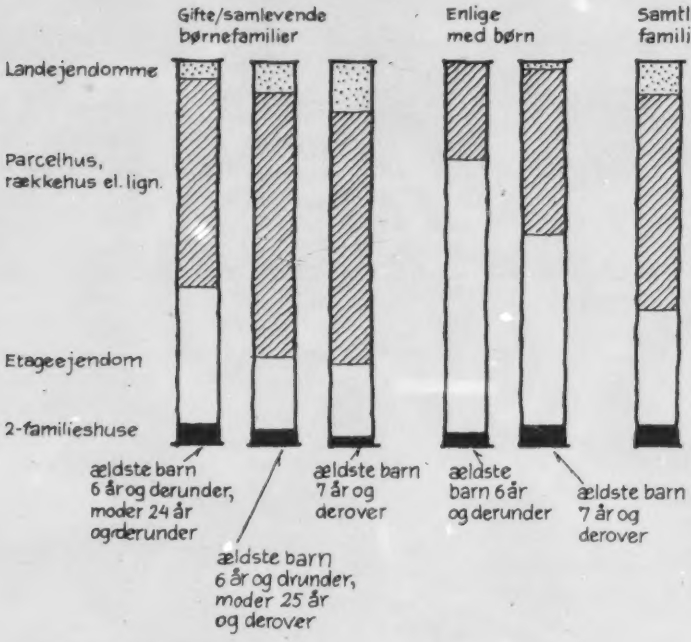
Figur 10. Småbørnsfamilier og boligform. 1977.
Tal fra: P.H. Kühl o.a.: Småbørnsfamiliers og andre børnefamiliers boligforhold. Notat fra Socialforskningsinstituttet til Børnekommissionen (tabel 7).

Specielt i forbindelse med børnefamiliernes boligforhold er det interessant at undersøge om og i givet fald hvordan, de ændrer karakter alt efter de forskellige faser i familiernes »livsløb«. Ankomsten af det første barn og til dels eventuelle søskende bevirker en ændring i familiernes boligbehov, ligesom dette er under indflydelse af, om der er tale om småbørn eller skolebørn. For at belyse disse spørgsmål kan børnefamilierne deles op i 3 livsløbsgrupper: de »unge« småbørnsfamilier, de »ældre« småbørnsfamilier og skolebørnsfamilier.

En sammenligning mellem børnefamilier og samtlige familier her i landet godtgør, at parcelhuset som boligform især har vundet ind-

44

pas blandt familier med børn. I 1976 boede godt halvdelen af de »unge« småbørnsfamilier mod godt to tredjedele af de »ældre« småbørnsfamilier og skolebørnsfamilierne i parcelhuse (se figur 11). Dette gjaldt for gifte og samlevende forældre, men for de enlige småbørnsforældre synes andelen i parcelhus at være langt mindre.



Figur 11. Forskellige livsløbsgrupper fordelt efter boligtype. 1976.
Tal fra Levevilkår i danmark. Statistisk oversigt 1980 (tabel 8.11).

Omkring to tredjedele af alle børnefamilier ejede i 1976 deres egen bolig. Ejerboligen har betydelig mindre udbredelse blandt enlige forsørgere, ligesom færre »unge« småbørnsfamilier har deres eget sammenlignet med »ældre« småbørnsfamilier og skolebørnsfamilier.

I forhold til i 1970 er det karakteristisk, at der er sket en forøgelse i andelen af småbørn, der bor i énfamiliehuse og en formindskelse i de andele, der bor enten i etageejendomme eller landejendomme.

Da den sidste folke- og boligtælling er fra 1970, er oplysninger om småbørnsfamiliernes boligforhold i dag fra to stikprøveundersøgelser, nemlig Socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse 1976 samt Danmarks Statistiks og Socialforskningsinstituttets omnibusundersøgelse maj 1977.
Hvad angår de nævnte livsløbsgrupper er »unge« småbørnsfamilier det samme som familier, hvor ældste barn er 6 år eller derunder, og hvor moderen er 24 år eller derunder. I de »ældre« småbørnsfamilier er ældste barn 6 år eller derunder,

45

og moderen er 25 år eller derover. I skolebørnsfamilier, er ældste barn 7 år eller derover (dvs. yngste barn kan være under 7 år).

I følge »Levevilkår i Danmark« var ejerboligen betydelig mindre udbredt blandt enlige forsørgere, kun omkring 27 pct. af enlige med børn mod omkring 69 pct. af de gifte og samlevende med børn ejede deres bolig i 1976. I forhold til børnefamiliernes livsløb var omkring 46 pct. blandt de »unge« småbørnsfamilier ejere, medens andelen med ejerbolig både blandt de »ældre« småbørnsfamilier og blandt skolebørnsfamilierne var oppe på omkring 71 pct. Af småbørnene i 1970 boede godt halvdelen i én- og tofamiliehuse, godt en tredjedel i etagebyggeri og omkring en tiendedel i landejendomme.

Kilder: 76, 77, 78, 79.

Småbørnsfamiliernes boligstandard er forholdsvis høj

Småbørnsfamilierne bor i højere grad end andre i byggeri af nyere dato. Som helhed betragtet er småbørnsfamiliernes boligstandard derfor ret god, ligesom den ligger et godt stykke over gennemsnittet for samtlige familier. Det gælder uanset om målet herfor er »minimumsstandarden« eller en såkaldt »moderne bolig«. Betragter vi familier, hvor ældste barn er under skolealderen, havde omkring 90 pct. af dem i 1976 en bolig, som levede op til minimumskravene om selvstændigt køkken, koldt og varmt vand, eget WC og bad samt centralvarme. Godt 70 pct. af disse småbørnsfamilier boede i en moderne bolig, der i velfærdsundersøgelsen er defineret som en bolig, der ud over at opfylde minimumskravene også har 1) komfur (el/gas), 2) køleskab, 3) fryser og 4) vaskemaskine (egen eller fælles med andre).

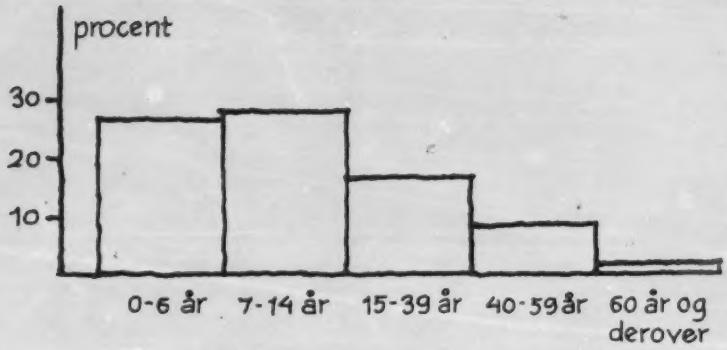
På ét punkt halter småbørnsfamiliernes boligstandard dog bagud sammenlignet med de øvrige familier, nemlig når det gælder beboelsestæthed. Småbørnsfamilier bor forholdsvis hyppigere end andre i boliger, hvor der er under 1 rum pr. person. I 1977 gjaldt det, at omkring en fjerdedel af børn i alderen fra 0 til 6 år boede i boliger med mere end 1 person pr. rum. Beboelsestætheden synes generelt at aftage med alderen (se figur 12).

Småbørnsfamiliernes gennemsnitlige boligstandard dækker over forskelle mellem de »unge« og »ældre« småbørnsfamilier. Når det gælder installationer svarende til enten minimumsstandarden eller en moderne bolig lå de »unge« småbørnsfamilier i 1976 lavere end de »ældre«, der var på niveau med skolebørnsfamilierne. Med hensyn til beboelsestæthed havde skolebørnsfamilierne bedst plads, og de »ældre« småbørnsfamilier boede i gennemsnit mere tæt end de »unge« (se figur 13).

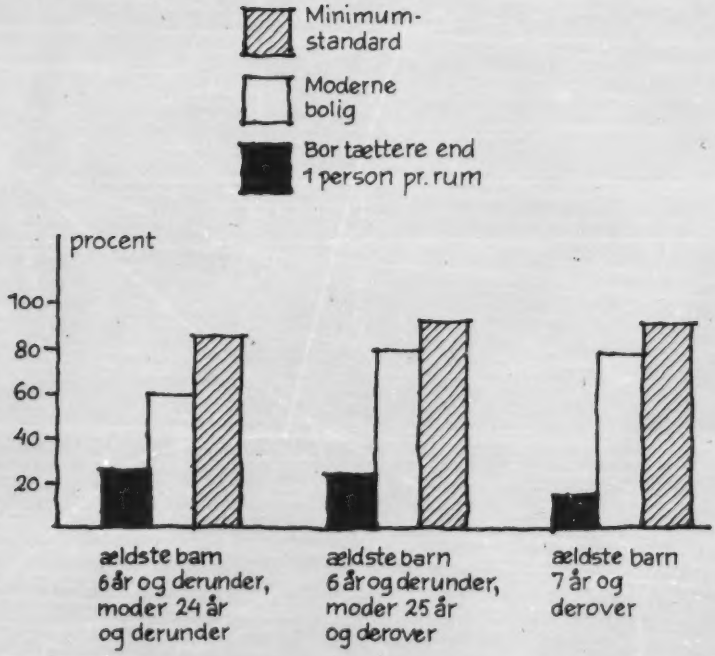
I følge en omnibusundersøgelse boede over halvdelen af småbørnsfamilierne i 1977 i huse eller ejendomme bygget efter 1960, mod lidt under halvdelen af skolebørnsfamilierne og omkring en fjerdedel af familier uden børn.

Blandt samtlige familier var andelen med faciliteter svarende

46



Figur 12. Andelen af forskellige aldergrupper, der bor tættere end 1 person pr. rum. 1977. Tal fra: Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1980 (tabel 8.2).



Figur 13. Boligstandard for forskellige livsløbsgrupper. Gifte og samlevende. 1976. Tal fra: Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1980 (tabel 8.5 og 8.8).

til minimumsstandarden og en moderne bolig på henholdsvis 83 og 60 pct.

I følge velfærdsundersøgelsen boede i 1976 godt 28 pct. af småbørnsfamilierne i boliger med under 1 rum pr. person mod knap 15 pct. af de øvrige børnefamilier og omkring 11 pct. af alle familier under ét.

Utilfredshed med boligens størrelse var i 1977 næsten lige udbredt blandt forældre med kun småbørn som blandt forældre med større børn. I begge grupper var der i 1977 i følge en omnibusundersøgelse rundt regnet 20 pct. som fandt, at deres bolig var lidt for lille og en 6-7 pct. anså boligen for at være alt for lille.

Kilder: 80, 81.

Småbørn flytter ofte

Den omtalte generelle forbedring i boligsituationen i takt med børnefamiliernes livsløb synes at forudsætte en del flytninger. Alt tyder da også på, at småbørnsfamilier flytter noget oftere end familier med større børn.

Af forbrugsundersøgelsen fremgår det, at i 1975 flyttede knapt en fjerdedel af de familier, hvor ældste barn var 6 år eller derunder. I følge et notat fra lavindkomstkommissionen var flyttefrekvensen blandt familier med børn i alderen 7-14 år betydelig mindre, nemlig 6 pct. Sammenholdes dette med flyttefrekvensen på landsbasis for børn i alderen 0-4 år og 5-9 år, som i 1976 lå på henholdsvis 24 pct. og 14,6 pct., er der grund til at antage, at flyttefrekvensen for småbørnsfamilier er forholdsvis høj sammenlignet med de øvrige børnefamilier.

Kilder: 82, 83.

Småbørn i dårlige boliger

Omkring en tiendedel af småbørnsfamilierne boede i 1976 i lejligheder eller huse, som end ikke opfyldte minimumsstandarden. Det vil sige, at de typisk savnede eget WC, bad og/eller centralvarme. Børnefamilier med enlige forsørgere og/eller lave indkomster er overrepræsenterede i den utidssvarende del af boligmassen.

At de enlige med børn har ringere boligforhold end par med børn kommer også til udtryk ved, at de i højere grad end de gifte og samlevende føler sig generet af fugt, træk eller kulde i boligen.

Ud fra velfærdsundersøgelsens data viser en sammenligning mellem enlige med børn og gifte/samlevende med børn, at over en fjerdedel af de enlige mod knap en tiendedel af parrene i 1976 levede i lejligheder eller huse, som lå under minimumsstandarden. Blandt de enlige med børn var 13 pct. stærkt generet af træk, fugt og kulde mod 4 pct. blandt gifte og samlevende med børn. Samtidig var boliger under minimumsstandarden mest udbredt i lavindkomstgruppen, det vil sige blandt familier med en skattepligtig indtægt på under 60.000 kr. Blandt de enlige med børn var andelen omkring 36 pct. i denne gruppe. Den tilsvarende andel blandt sam-

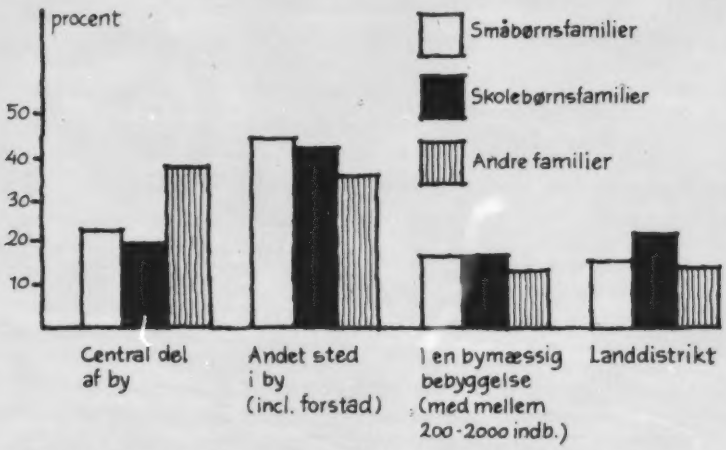
levende med børn var på 20 pct. og blandt gifte med børn på 13 pct.
Kilder: 84, 85, 86.

Legemuligheder uden døre

Mange nærmiljøer er ikke børnevenlige

I rundt regnet 1 ud af 3 familier med børn under 14 år herskede der i 1976 den opfattelse, at børnenes lege- og fritidsmuligheder i lokalområdet var for ringe. Den største utilfredshed optræder blandt forældre i større byer, hvorimod hovedparten af familier på landet er tilfredse.

Kun omkring en tredjedel af småbørnsfamilierne boede i 1977 i landlige omgivelser. Knapt en fjerdedel af dem holdt til i centrale dele af en by, og den største andel på knapt halvdelen af dem havde en bolig et andet sted i en by eller i en forstad (se figur 14).



Figur 14. Forskellige familietyper efter boligens bymæssige beliggenhed. 1977.
Tal fra: P.H. Kühl o.a.: Småbørnsfamiliers og andre børnefamiliers boligforhold. Notat fra Socialforskningsinstituttet til Børnekommissionen (tabel 10).

Hustypen har en væsentlig indflydelse på børns udeleg. Småbørn i lavhusområder kommer mere udendørs og er der i længere tid ligesom de oftere har daglige legekammerater end de småbørn, der bor over 3. sals højde. Næsten alle småbørn holder sig inden for en radius af 100 m fra deres egen bolig. Det foretrukne legested er tæt op af hoveddøren eller arealet lige i nærheden. Det gælder også, hvor der er bedre muligheder på en legeplads på den anden side af huset. Hvorvidt legepladsen benyttes af småbørn eller ej afhænger især af, om den er placeret på husets indgangsside og af, om mødrene kan se børnene fra vinduerne.

Børnenes valg af legesteder er uafhængig af trafiksikkerhed. De fleste børneulykker i trafikken sker i boligområderne. Risikoen for

børnetrafikulykker ser ud til at være omkring dobbelt så stor i boligområder med udifferentieret vejnet som i de områder, hvor udformningen af veje og andre arealer adskiller biler fra cykler samt fodgængere og legende børn.

Resultaterne om småbørns legevaner er fra »Børns brug af friarealer«. Heri nævnes det også, at en meget dominerende trafikulykke blandt småbørn er »faren-ud-på-gaden« ulykker. Et notat udarbejdet af Rådet for trafiksikkerhedsforskning viser, at blandt de 0-6-årige, der i 1976 kom til skade eller blev dræbt i trafikken, var omkring halvdelen passagerer i bil ellerpå cykel, mens den anden halvdel var fodgængere eller cyklede selv. For denne sidste gruppe indtraf uheldene næsten 3 ud af 4 gange i boligområdet.
Kilder: 87, 88, 89, 90.

Nabokontakt

Nabokontakten varierer med boligområdets karakter

Der er en betydelig større kontakt mellem beboere i småbyer end i forstadsmiljøer. I 1975 kendte næsten alle i småbyerne hinanden ligesom de var på »goddag- og -farvel« med mange. Men også med hensyn til mere nære og forpligtende kontaktformer var der forskelle. I småbyerne var der flere, som inviterede naboer til private fester og som havde etableret venskabsforhold til andre naboer, end i forstadsmiljøerne (se figur 15).

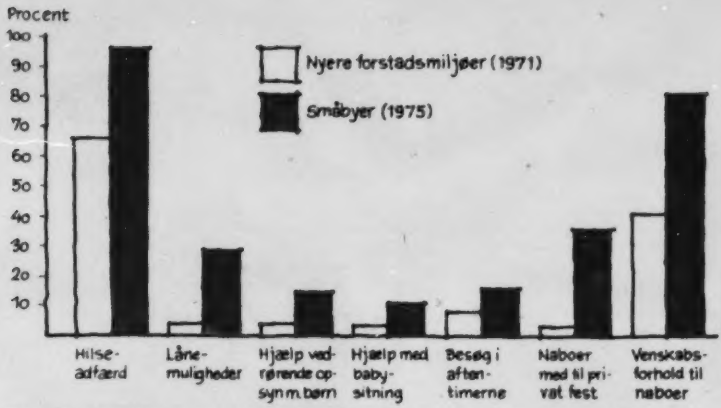
I nyere forstadsmiljøer havde småbørnsfamilier mere kontakt med naboerne end de familier, hvor der var større eller slet ingen børn. Men mere kontakt er ikke ensbetydende med meget kontakt. For det sociale liv i disse nærmiljøer var i almindelighed begrænset til en uforpligtende kontakt, hvor man hilste på hinanden og eventuelt udvekslede bemærkninger i forbifarten. For en tredjedel af beboerne så det dog anderledes ud, idet de opgav at have fået egentlige venner blandt de omkringboende. Gensidig hjælp fra naboer, f.eks. i forbindelse med børnepasning, var yderst sjældent (se figur 15).

Generelt set er der større kontakt mellem beboere i tætte og lave bebyggelser end blandt dem, der bor i etagebyggeri eller højhuse.

Indtil nu er kun nabokontakten i småbyer og nyere forstadsmiljøer omtalt. Hvad angår et bredere indtryk af børnefamiliernes sociale netværk tyder det på, at en ikke ubetydelig del af forældre og børn lever en noget isoleret tilværelse uden jævnlig omgang med familie eller venner.

I følge Velfærdsundersøgelsen gjaldt det således i 1976, at en femtedel af alle par med hjemmeboende børn opgav, at de ikke havde venner, som de kom hyppigt sammen med. Hvad angår kontakten med familien var en fjerdedel af børnefamilierne sammen med bedsteforældre eller andre slægtninge mindre end 1 gang om ugen.
Oplysningerne om kontakten mellem beboere er fra Socialforskningsinstituttets undersøgelser »Småbyer i landdistrik-

50



Figur 15. Andel beboere med forskellige former for nabokontakt. 1971 og 1975.
Tal fra: G.V. Mogensen, H. Mørkeberg og Jon Sundbo: Småbyer i landdistrikter. Socialforskningsinstituttet. Publikation 86. 1979 (bilagstabel E1).

ter« og »Nyere forstadsmiljøer«. Den sidste viser om forholdene i forstæderne, at af de indgåede venskaber skyldtes omkring 40 pct. børnene. Til sammenligning tegner foreningsaktivitet o.lign. sig for 15 pct. af venskaberne. En fjerdedel af familierne med børn i alderen fra 1-12 år mente ikke, at de kunne bede deres naboer om hjælp til at kikke efter børnene ude eller være babysitter. Blandt de beboere, som nok mente naboerne ville være behjælpelige på dette punkt, havde en fjerdedel aldrig benyttet sig af denne mulighed og kun en tiendedel gjorde brug af naboer til børnepasning om aftenen. *Kilder:* 91, 92, 93.

2.5. Dagforanstaltninger

Pladsantal og dækningsprocenter

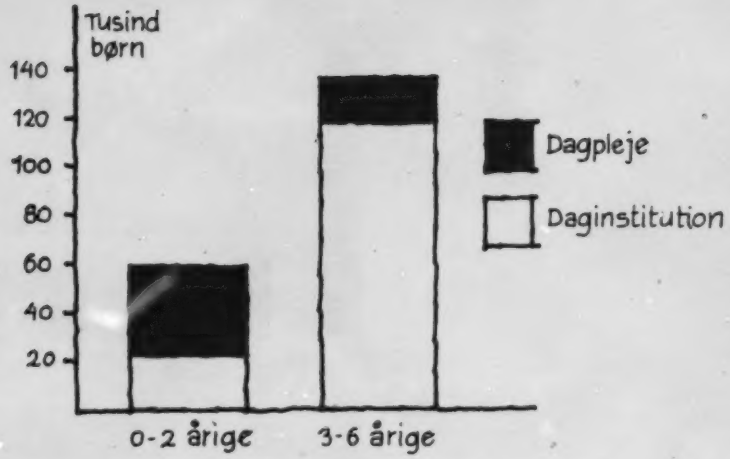
Efterspørgselspresset stiger på trods af udbygningen

I 1980 havde 202.571 småbørn plads i daginstitution eller kommunal dagpleje. Knapt 60.000 af dem var i kommunal dagpleje, og omkring 140.000 i daginstitution (se figur 16).

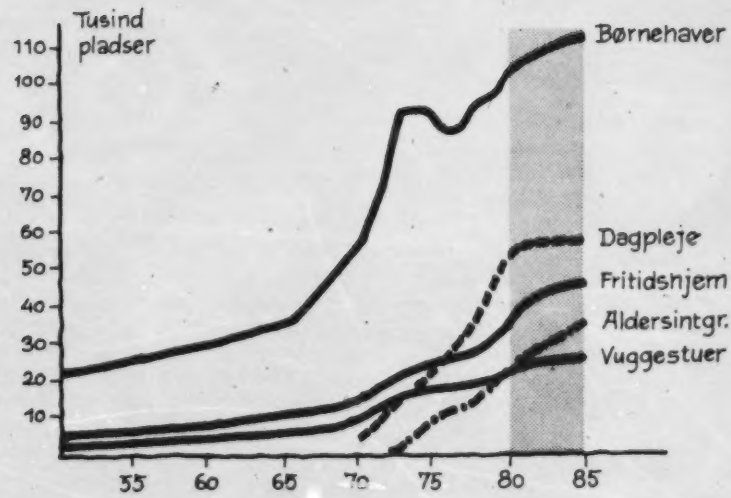
Alt i alt har der været tale om en betydelig vækst i antallet af pladser i offentlige dagforanstaltninger. Sammenlignet med i 1950 er der i dag 7 gange så mange pladser. I følge kommunernes udbygningsplaner skulle det samlede antal pladser i de nævnte dagforanstaltninger i 1980 være 305.000 og ca. 355.000 pladser i 1985.

Udviklingen i pladsantallet inden for de forskellige foranstaltninger har i det sidste tiår været præget af, at den kraftigste tilvækst af pladser er sket inden for dagplejerne, de aldersintegrerede institutioner og børnehaverne, mens forøgelsen i pladser i fritidshjemmene og vuggestuerne kendetegnes ved en forholdsvis mindre stigning (se figur 17).

Efterspørgslen på pladser i offentlige dagforanstaltninger stiger trods udbygningen. Antallet af »ventelistebørn« med et akut behov



Figur 16. Antal pladser i daginstitutioner og kommunal dagpleje. 1980.
Tal fra: Sociale Ressourcer 1980. Kommunefordelt Socialstatistik. Statistikservice fra Danmarks Statistik. Oktober 1980.



Figur 17. Udvikling i antal pladser 1950-1979 samt planlagt udbygning. 1980-1985.
Tal fra: Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1976. (tabel 12.10) og Socialstyrelsens Redegørelse om udbygningsplaner '79 (tabel 3).

52

for en plads er ikke opgjort på landsplan. Et officielt skøn lød i 1979 på, at omkring 50.000 børn havde et akut behov for en plads. Men meget tyder på, at dette tal er i underkanten.

Ligestillingsrådet har beregnet, at i 1980 vil 194.000 børn i alderen fra 0 til 6 år have behov for pasning uden, at de har mulighed for at få en plads i en daginstitution eller kommunal dagpleje.

Omfanget af samtlige offentlige dagforanstaltninger for børn fordelte sig i 1980 på følgende måde:
561 vuggestuer med 19.516 pladser
18.835 kommunale dagplejer med 58.148 småbørn
2.296 børnehaver med 97.595 pladser
373 aldersintegrerede institutioner med 22.663 pladser, heraf 15.989 småbørn indskrevet
641 fritidshjem med 33.770 pladser, heraf 29.434 børn under 10 år.
78 skolepasningsordninger med 4055 pladser
23 socialpædagogiske fritidsforanstaltninger med 1509 indskrevne børn.
Kilder: 94, 95, 96, 97, 98.

Dækningen er uens for forskellige aldersgrupper

Op mod 40 pct. af alle 0-6-årige børn havde i 1979 en plads i daginstitution eller kommunal dagpleje. Dette gennemsnitsbillede dækker dog over store variationer både hvad angår dækningen og tilbuddenes krakter i forhold til forskellige aldersgrupper.

Med hensyn til antallet af pladser synes især de yngste småbørn at være forfordelte (se figur 18).

Figur 18

Figur 18. Indskrevne børn i daginstitution og dagpleje. Andele af hver aldersgruppe. 1979. Tal fra: Den sociale ressourceopgørelse den 17. januar 1979. Statistiske Efterretninger 1980 A 9(tabel 4).

Dagplejen benyttes overvejende af de yngste årgange. Blandt de 0-2-årige, der fik del i et offentligt tilbud, var omkring 60 pct. i dagpleje og de øvrige 40 pct. i daginstitution, fortrinsvis vuggestue. Denne fordeling af pladserne mellem dagpleje og daginstitutioner ser bl.a. i følge udbygningsplan 1980-85 ud til at blive bibeholdt, således at dagplejen også i den nærmeste fremtid holder sin position som den mest fremtrædende dagforanstaltning for de 0-2-årige.

53

Daginstitutionerne er omvendt den helt dominerende offentlige foranstaltning for de 3-6 årige, idet 86 pct. gik i børnehave eller aldersintegreret institution, medens de resterende 14 pct. var i dagpleje i 1979.

For specielt de 6-årige gælder, at omkring 90 pct. af dem er indskrevet i daginstitution og/eller børnehaveklasse. Såvel børnehaveklassetilbuddet som undervisningen i de mindste klasser omfatter kun få timer om dagen. En del af børnene er derfor også tilmeldt børnehave, fritidshjem eller forskellige former for skolepasningsordninger eller fritidsklubber på skolerne. Fritidshjemmene bruges især af de 7-10-årige, men er oprindelig beregnet for børn fra 7 til 13 år. Alt i alt er dækningen for denne aldersgruppe knapt 6 pct.

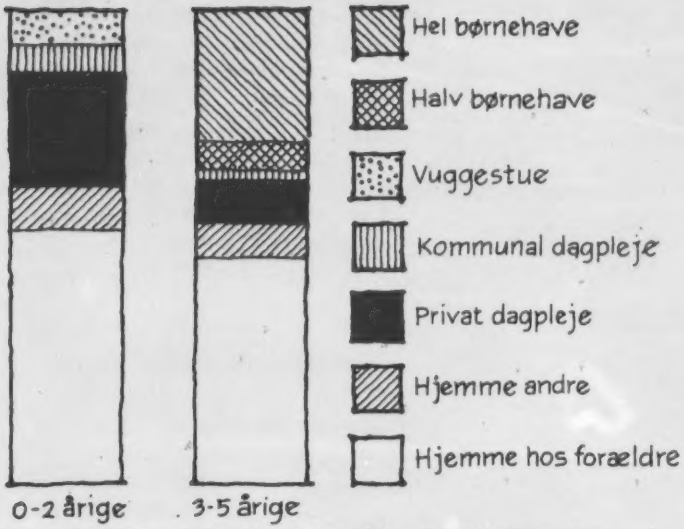
Dækningsprocenterne forekommer umiddelbart lave sammenlignet med, at op mod 80 pct. af småbørnsmødrene havde erhvervstilknytning i 1978.
Efterspørgselspresset afspejles også i de seneste fire års udbygningsplaner fra kommunerne, hvor man kan iagttage en tendens til, at det planlagte antal pladser for et givent år løbende justeres op. For eksempel er det planlagte antal pladser for 1980 i 1980-85 planerne øget med 13.000 i forhold til 1979-84 planerne. Men samtidig kan der være en tendens til, at selve bygningen af de planlagte institutioner forsinkes.
Af det samlede antal børn i de kommunale dagplejer var i 1979: 62 pct. i alderen fra 0-2 år, 33 pct. var 3-6 år og 5 pct. var 7-13 år. Holder udbygninsplanerne frem til 1985 stik, vil det bevirke en nedgang i dagplejens andel til 10 pct. af det samlede dagforanstaltningstilbud for de 3-6 årige. Den aldersintegrerede institution prioriteres højest med det mål, at omfanget skal nå op på 13 pct. af det samlede tilbud til denne gruppe. Det skal delvis ske på bekostning af børnehavernes andel.
Kilder: 99, 100, 101, 102, 103, 104.

Mange småbørn passes privat

Når op mod 80 pct. af alle småbørnsmødre havde erhvervstilknytning i 1978, og når dækningsprocenten for offentlige dagforanstaltninger for 0 til 6-årige børn kun er omtrent det halve, så må mange småbørn blive passet i private ordninger.

At det var tilfældet i 1975 godtgør Socialforskningsinstituttets dagpasningsundersøgelse. Betrager vi den samlede gruppe småbørn i alderen fra 0-5 år, som blev passet af andre end hjemmearbejdende mødre, blev knapt halvdelen af dem passet under private former i 1975. Blandt de børn, der blev passet af andre end forældrene om dagen, var der en overvægt af 0-2 årige i de private ordninger, mens flertallet af de 3-6 årige fik del i et offentligt tilbud (se figur 19).

Meget tyder på, at situationen stadig er og fortsat vil være den samme. Forskellige beregninger viser samstemmende, at der er omtrent lige så mange småbørn, der passes i private ordninger, som der er småbørn med pladser i de offentlige dagforanstaltninger.



Figur 19. Fordelingen af alle 0-2 årige og 3-5 årige på pasningsform. 1975.
Tal fra: Socialforskningsinstituttets dagpasningsundersøgelse, bearbejdet af Børnekommissionens sekretariat.

En beregning på baggrund af registerfolketællingen fra 1976 viser, at mindst 320.000 småbørn havde mødre med erhvervstilknytning. Samme år var der rundt regnet pladser i offentlig regi til 140.000 af disse småbørn. Et hurtigt regnestykke giver det resultat, at hvis alle mødre i arbejdsstyrken ønskede pladser til deres børn i daginstitution eller kommunal dagpleje, og hvis alle pladser var forbeholdt de udearbejdende mødre, så ville 180.000 småbørn komme i klemme i 1976. Siden da er der sket en udbygning på omkring 36.000 pladser, men i samme tidsrum er småbørnsmødrenes erhvervsfrekvens til gengæld steget fra ca. 66 pct. til op mod 80 pct.
Ligestillingsrådet har bl.a. på baggrund af udbygningsplanerne for offentlige dagforanstaltninger beregnet, at fra 1983 til 1985 vil omkring 158.000 børn stå uden mulighed for at få opfyldt deres behov for en plads i daginstitution eller kommunal dagpleje.
Kun et fåtal af bedstemødrene kan træde hjælpende til, for erhvervsfrekvensen for de gifte kvinder i »bedstemor« – alderen har også været stærkt stigende.
Kilder: 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111.

Mange forældre ønsker daginstitutionsplads

Blandt forældre, som begge har erhvervsarbejde og ikke selv passer børnene om dagen, synes tilfredsheden at være størst hos dem, der har børn i daginstitution, hvorimod forældre med børn i privat dagpleje tilsyneladende er forholdsvis mere utilfredse angående pasningen af deres børn. En del forældre med kommunal eller privat dagpleje vil gerne have en daginstitutionsplads. En daginstitutionsplads står også på mange hjemmearbejdende mødres ønskeseddel.

Dette fremgår af Socialforskningsinstituttets dagpasningsundersøgelse fra 1975.
I følge dagpasningsundersøgelsen ønskede således en tredjedel af de hjemmearbejdende mødre med 0-2 årige børn og en fjerdedel af dem med 3-5 årige børn en daginstitutionsplads. Blandt forældrepar med dobbelt udearbejde, som havde en privat dagpleje, var der et ønske om en daginstitutionsplads hos hver tredje med 0-2 årige børn og hver fjerde med 3-5 årige børn.
Blandt forældre med børn i kommunal dagpleje ønskede rundt regnet en tiendedel af både de 0-2 åriges og de 3-5 åriges forældre en daginstitutionsplads.
Kilde: 112.

Åbningstider og opholdstider

Åbningstiderne er ikke fleksible nok

Langt de fleste småbørn i daginstitutionerne har en heldagsplads. Halvdagspladser findes stort set ikke i vuggestuerne, men omkring en femtedel af børnehavebørnene har en halvdagsplads. Men selv ikke en heldagsplads garanterer, at åbningstiden rimer med forældrenes daglige arbejds- og transporttid.

Især daginstitutionernes åbningstider synes at volde kvaler for en del forældre. Forældre med vuggestuebørn har flere problemer end forældre med børn i børnehave eller kommunal dagpleje. Den private dagpleje ser sammenlignet med de offentlige ordninger ud til at have de mest elastiske åbningstider.

Uanset pasningsform var det især afhentningen af børnene, som det kneb med at nå. Hertil kom et behov for pasning i week-end'er, om aftenen og endelig, for en mindre dels vedkommende, om natten.

Disse oplysninger er hentet fra Socialforskningsinstituttets dagpasningsundersøgelse. Den viser mere præcist, at i 1975 var der blandt vuggestueforældre ca. 17 pct. med problemer med åbningstiden mod godt 10 pct. af forældre med kommunal dagpleje. For de 3-5 årige børn havde ca. 10 pct. af forældre med pladser i børnehaven eller den kommunale dagpleje problemer. Kun omkring 6 pct. af forældrene med småbørn i privat dagpleje angav at have brug for andre åbningstider.
Kilder: 113, 114.

De yngste småbørn har den længste opholdstid

Mange småbørn har en lang daglig opholdstid i deres daginstitution eller dagpleje. Opholdstiden ser ud til at være længst for de yngste småbørn og for enliges børn.

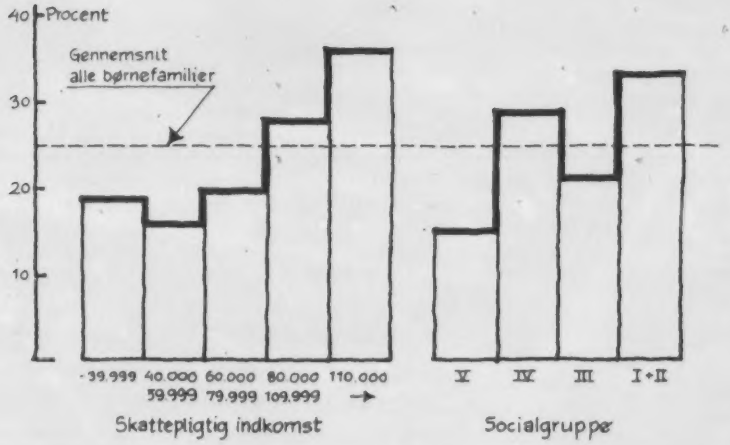
Dette fremgår af dagpasningsundersøgelsen. Det var i 1975 karakteristisk, at de 0-2 årige generelt set havde en længere daglig opholdstid i daginstitution og dagpleje end de 3-5 årige. Opholdstidens længde var særlig greel for de reelt enliges småbørn, her var rundt regnet hver femte af de 0-2 årige mere end 9 timer i vuggestuen eller dagplejen. For børn af par var hver

ottende af de 0-2 årige og hver tyvende af de 3-5 årige over 9 timer væk hjemmefra hver dag.
Disse forskelle med hensyn til småbørns daglige opholdstider modsvares i undersøgelsen af, at de 0-2 åriges mødre havde en længere ugentlig arbejdstid end mødre med 3-5 årige børn, ligesom de reelt enlige arbejdede flere timer end småbørnsmødre i parforhold.
Kilder: 115, 116.

Hvem benytter daginstitutioner?

Bestemte grupper benytter oftere daginstitutioner

Daginstitutioner synes generelt set at have forholdsvis størst udbredelse blandt familier i den øverste og til dels i den laveste ende af indkomstskalaen.
Uanset om man anvender børnefamiliernes skattepligtige indkomst eller deres socialgruppetilhørsforhold som udgangspunkt, vil en opgørelse af de andele, som benytter daginstitutioner i de forskellige grupper, udvise et karakteristisk »to-puklet« forløb (se figur 20). Det er tegn på, at den laveste udnyttelse af daginstitutionstilbuddet findes i »midtergruppen«, dvs. blandt børnefamilier med mellemstore skattepligtige indkomster og/eller placering i mellemste socialgruppe.



Figur 20. Hvem benytter daginstitution? Andele i forhold til skattepligtig indkomst og social gruppe. 1976.
Tal fra: Søren Geckler o.a.: Fordelingen af levevilkårene. Bind II. Socialforskningsinstituttet. Publikation 82. 1978 (tabel 6. H. 28 og 6.H.29).

I følge Velfærdsundersøgelsen blev daginstitutioner i 1976 således benyttet af godt og vel to tredjedele af alle børnefamilier med en skattepligtig indkomst på 110.000 kr. og derover mod knapt en femtedel af børnefamilier med en skattepligtig indkomst under 40.000 kr. Tilsvarende gjaldt det, at blandt bør-

57

nefamilier placeret i de højere sociale lag (socialgruppe I+II) benyttede en tredjedel af børnefamilierne daginstitutioner, mens kun 15 pct. af de ufaglærte arbejdere med børn (socialgruppe IV) havde del i daginstitutionstilbuddet.
I og for sig er der ikke noget mærkværdigt ved det omtalte »to-puklede« fænomen. »Midtergruppen« er typisk en familie, hvor moderen har valgt at være hjemme (altså kun én indkomst) eller en landbofamilie (mindst én arbejder hjemme). Omvendt vil de to »toppe« typisk bestå af dels mange enlige (lav indtjening og fortrinsret til daginstitution), dels mange familier med to fuldtidsjob (høj indtjening og også her forholdsvis gode muligheder for at få en daginstitutionsplads).
De her afbildede forløb er baseret på Velfærdsundersøgelsens tal fra 1976, men et lignende kan genfindes i en undersøgelse fra 1977 af de 0-7 årige børns pasning i Holbæk kommune. Den giver yderligere et vink om andre dagpasningsforanstaltningers udbredelse i forhold til indkomst og socialgruppe. Socialgruppe I var sammenlignet med socialgruppe V kendetegnet ved, at forældrene her – udover at en større andel havde daginstitutionspladser – i større udstrækning havde ung pige til at tage sig af børnene. Omvendt gjaldt det i socialgruppe V, at børnene mere hyppigt end i socialgruppe I blev passet uden for hjemmet af andre (bedsteforældre, naboer og venner).
Kilder: 117, 118.

De geografiske forskelle er markante

De enkelte kommuner udviser indbyrdes store forskelle med hensyn til både dækning med dagforanstaltninger og størrelsesforholdet mellem de forskellige tilbud.

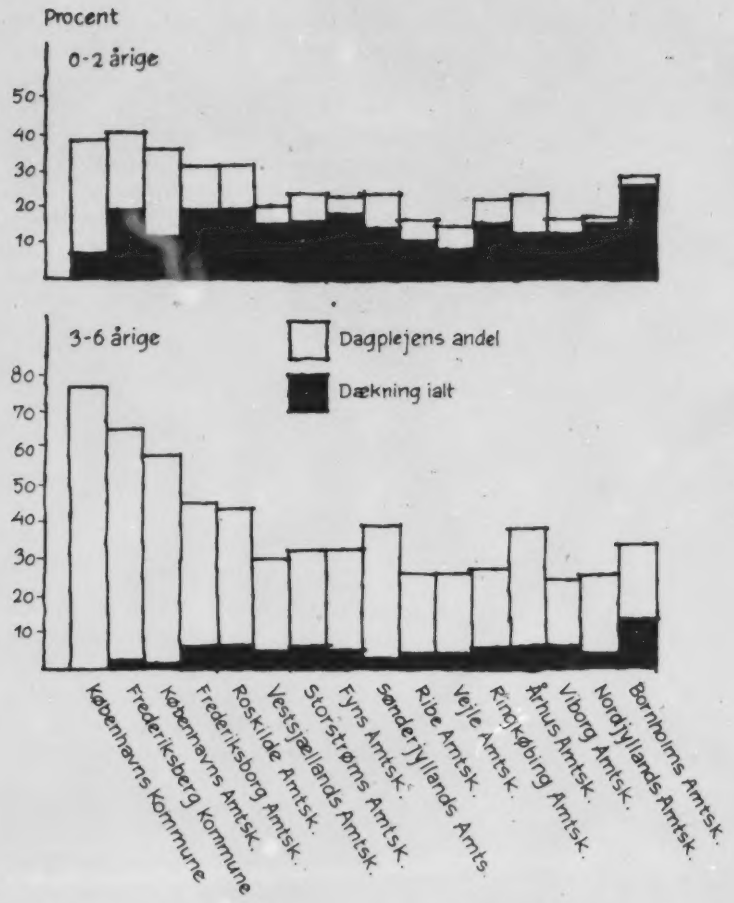
Det er således betydeligt nemmere at få en plads i en offentlig dagforanstaltning, hvis man bor i hovedstadsområdet fremfor det øvrige land. Og i en række kommuner er der satset næsten udelukkende på dagplejen, når det gælder pladser til de 0-2 årige børn.

Disse variationer fremgår af en opgørelse på amtskommuner af dels dækningsprocenten for de 0-2 årige og de 3-6 årige, dels forholdet mellem daginstitutioner og dagpleje (se figur 21).

En del af de geografiske variationer grunder sig givet i uens behov i de forskellige egne af landet. Dagplejen har således forholdsvis størst udbredelse i kommuner med lav grad af bymæssighed. Det er også kommuner med relativt små og geografisk set spredt beliggende bymæssige bebyggelser, der tegner sig for størstedelen af den planlagte udbygning af aldersintegrerede institutioner.

I Sønderjylland er der, sammenlignet med lignende amtskommuner, en forholdsvis høj dækning med børnehaver, som bl.a. er udtryk for, at man netop i grænselandet prioriterer daginstitutionens kulturelle opgaver højt.

De store geografiske variationer med hensyn til dækningen med offentlige dagforanstaltninger synes ikke at være begrundet i lig-



Figur 21. Dækningen med daginstitutioner og dagpleje i forskellige egne af landet. 1979. Tal fra: Socialstyrelsens Redegørelse om udbygningsplaner '79 (s. 215).

nende store geografiske forskelle med hensyn til mødrenes tilbøjelighed til at påtage sig erhvervsarbejde.

Når der ud fra registerfolketællingen foretages en opgørelse af mødres erhvervsfrekvens på amtsplan i 1976, viser tallene kun begrænsede udsving. Erhvervsfrekvensen i de forskellige amter lå blandt mødre med 1 barn mellem 63 og 75 pct. (i gennemsnit 69,6), blandt mødre med 2 børn lå den mellem 63 og 70 pct. (i gennemsnit 65,6) og blandt mødre med 3 eller flere børn lå den mellem 55 og 63 pct. (i gennemsnit 59,2). En sammenligning mellem de enkelte (amts)kommuners dæk-

ningsprocenter og mødrenes erhvervsfrekvenser afslører heller ikke nogen éntydig logik i retning af, at en forholdsvis høj andel mødre i erhverv i 1976 modsvares af en forholdsvis høj dækningsprocent i 1979. Selv om de medhjælpende hustruers andel af de erhvervsaktive kvinder er større i amter med forholdsvis lave dækningsprocenter end i amter med høje, kan det næppe forklare den store forskel i serviceniveauet med hensyn til dagforanstaltninger i 1979.

Eksempelvis lå mødrenes erhvervsfrekvenser i 1976 stort set helt på linje og begge blandt de højeste i henholdsvis Københavns Kommune og Ringkøbing Amtskommune. I Københavns kommune kunne henholdsvis 37 pct. og 77 pct. af de 0-2 årige og 3-6 årige få en plads, mens der kun var pladser til 22 pct. og 27 pct. af de tilsvarende aldersgrupper i Ringkøbing Amtskommune.

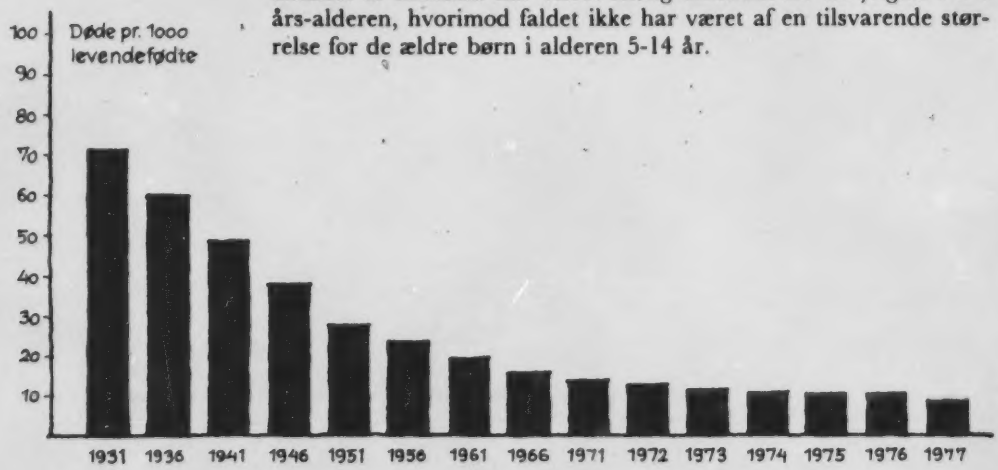
Kilder: 119, 120, 121.

2.6. Sundhed og Sygdom

Antal dødsfald og årsagerne hertil

Færre dødsfald blandt småbørn

I gennem de sidste mange år er dødeligheden blandt spædbørn faldet kraftigt (se figur 22). I perioden fra 1961-1976 har der også været et fald i dødeligheden blandt børn over 1 år. Nedgangen i antallet af dødsfald har været særlig markant for de yngste i 1-4 års-alderen, hvorimod faldet ikke har været af en tilsvarende størrelse for de ældre børn i alderen 5-14 år.



Figur 22. Spædbørnsdødeligheden 1931-1977.
Tal fra: Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1980 (tabel 4.4 og figur 4. C).

Spædbørnsdødeligheden var i 1977 reduceret til 8,7 ud af 1000 levendefødte børn, mens dødsfaldene inden for det første leveår i 1951 og i 1931 udgjorde henholdsvis 27,4 og 71,4 for hver 1000 levendefødte.

60

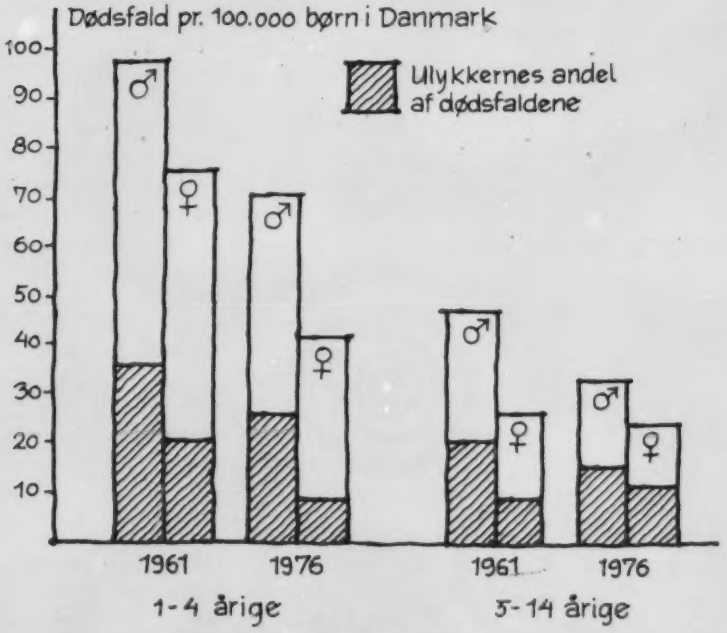
Når nedgangen i antal dødsfald bladt de større børn ikke har været så udtalt som hos de yngste, hænger det sammen med, at ulykkerne tegner sig for en stigende andel af samtlige dødsårsager blandt de større børn.
Kilder: 122, 123.

Ulykker er en hyppig dødsårsag hos børn

Ulykkestilfælde er ofte årsag til dødsfald blandt småbørn, og det er den mest udbredte dødsårsag blandt 5-14 årige børn.

Når småbørn indblandes i alvorligere ulykker handler det generelt set oftest om hjemmeulykker. Færdselsulykker var i 1975 skyld i mellem 10 og 20 pct. af samtlige dødsfald blandt de 1-4 årige børn og mellem 20 og 30 pct. blandt de 5-14 årige børn (se figur 23). Selv om antallet af færdselsdræbte småbørn er faldet i Danmark i 70'erne, er det fortsat højt nok til at sikre os en opsigtsvækkende og sørgelig rekord i forhold til andre lande.

Således kan Danmark sammenlignet med et udsnit af Sverige – der med hensyn til befolkningssammensætning, areal osv. er omend ikke en tro kopi af, så dog stort set vellignende danske forhold – opvise langt flere færdselsdrab blandt børn. I 1973-76 drejede det sig om 4 gange så mange 0-6 årige fodgængere, dobbelt så mange 7-14 årige fodgængere og 5 gange så mange 7-14 årige cyklister. I 1976 blev 34 småbørn dræbt ved færdselsuheld og 762 blev kvæstede.



Figur 23. Antal dødsfald pr. 100.000 børn samt ulykkernes andel heraf. 1961 og 1976. Tal fra: J. Aagaard: Konsultation hos den praktiserende læge. Socialmedicinsk Institut. Århus Universitets Udgivelse nr. 21, 1979 (tabel 3.II).

Blandt de 0-6 årige, der i 1976 blev indlagt på hospital på grund af ulykker, var knapt 45 pct. kommet til skade i hjemmet, mens godt 15 pct. havde været involveret i et færdselsuheld.
Kilder: 124, 125, 126.

Sygdomme

Stadig flere børn på hospital

Langt de fleste børn kommer idag til verden på et hospital, således fandt kun omkring 1 pct. af alle fødsler i 1975 sted i hjemmet. Men det er nu ikke forklaringen på, at antallet af hospitalsindlagte børn vokser år for år.

Ses der bort fra gruppen af raske nyfødte kom omkring 110.000 børn svarende til rundt regnet 9 pct. af børnebefolkningen på sygehus i 1973-74. Hovedparten af børnene blev indlagt på forskellige voksenafdelinger.

Indlæggelseshyppigheden for børn er steget kraftigt i de senere år. Mange af disse indlæggelser synes at være begrundet i andet end rent legemlige symptomer hos de pågældende børn, f.eks. manglende adgang til kvalificeret lægehjælp og støtte i hjemmet samt forældrenes manglende muligheder for selv at passe deres syge barn derhjemme.

I 1973/74 kom helt nøjagtigt 108.378 børn på hospital, og under en tredjedel af dem blev indlagt på børneafdelinger. Ses der bort fra gruppen af raske nyfødte steg indlæggelseshyppigheden for børn i perioden fra 1966/67 til 1973/74 med 26,8 pct. Ifølge en undersøgelse af børn indlagt på en københavnsk børneafdeling måtte 29 pct. af indlæggelserne anses for ubegrundede ud fra legemlige kriterier.
I en lidt ældre dansk undersøgelse af børn på hospital er der blevet fundet en sammenhæng mellem indlæggelseshyppigheden og boligforhold samt socio-økonomiske forhold. Men nyere undersøgelser giver et noget mere modificeret billede. I forhold til den her skitserede udvikling danner indvandrerbørn dog en undtagelse. En dansk undersøgelse af 296 indvandrerbørn født i 1975 viste, at 27 pct. af dem havde været indlagt 1 gang i løbet af det første leveår, og 11,1 pct. havde været indlagt 2 eller flere gange. Denne indlæggelseshyppighed var betydelig større end hos 2 grupper af danske børn udvalgt blandt arbejderfamilier og familier med højere socio-økonomisk placering.
Kilde: 127.

Sygdomsmønstret har ændret karakter

På trods af det øgede antal hospitalsindlæggelser kan der næppe herske tvivl om, at danske børns sundhedstilstand, i det mindste i somatisk – dvs. i rent legemlig – henseende aldrig har været bedre end i dag. En lang række alvorlige infektionssygdomme er næsten helt forsvundet. Derimod forekommer de mindre alvorlige infektionssygdomme med stort set samme eller ganske let stigende hyppighed. Samtidig synes der at være en øget tendens til, at børn har

62

problemer inden for områder som allergi og fejlernæring. Formentlig er der sket en reel stigning i forekomsten af psykiske lidelser hos børn.

De helbredsproblemer, som børn fremkommer med i dag, er væsentligt anderledes end tidligere. Den sociale sammenhæng med sygdomme har ligeledes fået en anden betydning. Ud fra den ændrede situation er det helbredsproblemer af socialpædiatrisk karakter, dvs. psykosomatiske sygdomme og psyko-sociale lidelser, som det synes mest presserende at finde en løsning på.

> Af den officielle statistik fra Sundhedsstyrelsen, som bygger på lægernes indberetninger i form af ugesygelister, fremgår det, at en lang række alvorlige infektionssygdomme som polio, difteri, tyfus og paratyfus praktisk taget ikke findes mere. De dominerende sygdomme er nu luftvejsinfektioner (forkølelser, bronchitis mv.) og de almindelige børnesygdomme (mæslinger, røde hunde, skoldkopper, fåresyge og skarlagensfeber).
> Den formodede relativt store hyppighed af børn med psykosociale problemer afspejles kun i mindre grad i opgørelser fra de praktiserende læger og hospitalerne, og deres udbredelse er vanskelig at opgøre.
> Hvad angår sammenhængen mellem sygdomme og sociale kår kan det nævnes, at almindelige socialmedicinske indikatorer som lavt uddannelsesniveau, lav status mm. hos forældrene i nyere hospitalsstatistik er tæt forbundet med psykosomatiske og psykiske sygdomme, hvorimod luftvejsinfektioner ikke længere optræder med en sådan social slagside.
> *Kilder:* 128, 129, 130.

Småbørns sygdom opfattes som et privat problem

Når det gælder viden om de almindelige sygdommes omfang og udbredelse blandt småbørn, står vi helt på bar bund herhjemme. Denne misère grunder sig ganske givet i, at disse almindelige og oftest ganske ufarlige sygdomme ud fra en strikte medicinsk betragtning *må* vurderes som grænsende til det banale.

Det er de imidlertid langt fra, hvis problemet anskues den anden vej rundt, så småbørnenes eller måske rettere deres forældres syn på sagen kommer frem. I og med at op mod 80 pct. af alle forældre i småbørnsfamilierne i 1978 er væk hjemmefra om dagen, bliver de almindelige børnesygdomme og småinfektioner som forkølelser, influenzaer, maveonder osv. en tilbagevendende belastning for småbørnene og deres forældre. For hvem tager hånd om det syge barn? Offentligt ansatte har stort set som de eneste ret til en dags orlov i forbindelse med deres barns sygdom. Hjemmehjælpsordningen synes at være en dårlig og/eller for dyr løsning, idet under 2 pct. af hjemmehjælperne bruges af børnefamilier.

Uanset om udearbejdende forældre formelt har ret eller ikke ret til at blive hjemme og drage omsorg for deres syge børn, tyder meget på, at de rent faktisk er tvunget til det.

63

De praktiserende lægers indberetninger kan sammen med hospitalsstatistikken give et detaljeret billede af de mere alvorlige sygdommes omfang og udbredelse hos børn. Mærkværdigt nok eksisterer der ingen landsdækkende opgørelser eller bare tilnærmelsesvis repræsentative undersøgelser om, hvor mange sygedage småbørn har i gennemsnit om året, og hvordan antallet af sygedage fordeler sig i forhold til forskellige kriterier så som alder, socialgruppe, om barnet er hjemme, i daginstitution eller dagpleje osv.

Socialforskningsinstituttets dagpasningsundersøgelse bestyrker, at der er problemer med at få passet syge småbørn. I 1975 angav omkring halvdelen af alle par med småbørn i daginstitution, at de ofte eller sommetider havde problemer af denne art. For de enlige med småbørn drejede det sig om over 60 pct. Tendensen til, at de enlige mødre er særlig hårdt ramt i forhold til parrene gik igen uanset pasningsform. I øvrigt viste resultaterne, at problemerne var forholdsvis større hos forældre med børn i daginstitution sammenlignet med dem, der benyttede kommunal eller især privat dagpleje.

Socialforskningsinstituttets undersøgelse om »Den unge familie i 70'erne« sandsynliggør, at det især er mødrenes sag at tage sig af syge børn. I 1975 var det i over halvdelen af parfamilierne således alene moderen, der tog sig af denne side af omsorgen for børnene. Fædrene stod alene med opgaven i kun 1 pct. af familierne, men hjalp til i 37 pct. af dem. I 4 pct. af familierne, blev problemet klaret af børn, og en lidt mindre andel fik andre til at træde til, når børnene var syge.

Socialforskningsinstituttets undersøgelse »Sociale problemer og ydelser 1966-77« bekræfter, at mødrene i 1977 langt hyppigere end mændene blev hjemme for at passe syge børn. Desuden var der en tendens til, at funktionærer og tjenestemænd hyppigere end andre, f.eks. ufaglærte arbejdere, var fraværende fra deres arbejde på grund af syge børn.

Kilder: 131, 132, 133, 134.

Den forebyggende indsats

Sundhedsplejersken kommer i alle hjem

Sundhedsplejerskeordningen og helbredsundersøgelserne hos lægerne er hver for sig led i det forebyggende arbejde. Næsten samtlige børn under 1 år modtog i 1978 besøg af sundhedsplejersken. Antallet af besøg i det enkelte hjem lå for denne aldersgruppe i gennemsnit på omkring 10. I de senere år kan der også spores en stigning i antallet af børn over 1 år, der modtager sundhedsplejerskebesøg. Men det er dog stadig kun et fåtal.

Helbredsundersøgelser af børn foregår i dag næsten altid hos den praktiserende læge, idet lægetilsynet med børn i daginstitutioner bortfaldt i 1974. Udnyttelsen af de forebyggende lægeundersøgelser for småbørn er alt i alt steget pænt siden 1950'erne og var i 1974-75 på godt 80 pct. Flere opgørelser viser imidlertid, at der har været en uændret skæv fordeling af udnyttelsesgraden.

Både sundhedsplejerskens virksomhed og de forebyggende helbredsundersøgelser hos lægerne spiller en stor rolle, når det gælder en tidlig indstas i forhold til somatiske eller psykiske og sociale problemer.

Ud over at sundhedsplejersken checker barnets legemlige trivsel og sundhedstilstand berører hendes samtaler med forældrene en lang række andre spørgsmål, f.eks. vedrørende opdragelse, jalousi, renlighedstræning, samspillet i familien og sociale problemer i hjemmet. Mange sundhedsplejerskebesøg er en indgang til afdækning af problemer, der ikke traditionelt ligger inden for denne faggruppes domæne, ligesom det i endnu flere tilfælde medfører kontakt med eller henvisning til andre instanser i sundheds- eller socialvæsenet.

Ved børneundersøgelserne hos lægen synes der ret ofte at blive konstateret legemlige skavanker, ligesom der – omend mindre hyppigt – findes psykiske eller sociale problemer.

Dette fremgår af to nye undersøgelser. Hvad angår de forebyggende undersøgelser hos lægen viser den ene bl.a., at ved hver tredje børneundersøgelse blev der fundet noget somatisk og ved hver tiende psykiske eller sociale problemer.
Vedrørende sundhedsplejerskens arbejde fremgår det af den anden undersøgelse, at besøgene i 25 pct. af tilfældene afdækkede »andre« problemer i familien, og at det i 42 pct. af tilfældene førte til kontakt med eller henvisning til andre instanser.
Hvad angår sundhedsplejerskeordningens udbredelse gælder, at i 1978 havde 15 kommuner ingen sundhedsplejerske. Det var ensbetydende med, at knapt 1500 spædbørn var uden tilsyn. På landsplan blev sundhedsplejersken alt i alt kun afvist af forældre til under 300 spædbørn. I 1978 modtog omkring 10 pct. af 1-2 årige og 2 pct. af de 3-6 årige besøg af sundhedsplejersken. Kommunernes udbygningsplaner varsler en forstærket indsats fra sundhedsplejerskerne over for de større småbørn.
Med hensyn til de forebyggende lægeundersøgelser kommer næsten 100 pct. af småbørnene til de første 4 undersøgelser (aldrene 5 uger, 5, 10 og 15 måneder – hvor vaccinationerne bl.a. foretages), mens undersøgelserne i 5 og 6 års alderen de fleste steder kun omfatter henholdsvis 70 og 40 pct. af børnene. En del af de 6-årige kommer dog hos skolelægen. Ud over aldersforskelle slår også geografiske forskelle igennem, idet udnyttelsesgraden er lavest i jydske landkommuner og i Københavns kommune. Angående den sidstnævnte må det dog bemærkes, at en del småbørn stadig undersøges på barneplejestationer og ikke hos den praktiserende læge. Endelig antyder en undersøgelse i Nordjylland (det tidligere Hjørring amt), at ordningen benyttes mindst af de mest udsatte familier.
Kilder: 135, 136, 137, 138, 139, 140.

Det forebyggende arbejde prioriteres lavt

I den samlede sundhedsmæssige indsats over for børn synes det forebyggende arbejde at være blevet sorteper.

65

Børnekommissionens udvalg vedrørende tidlig indsats for sund udvikling har beregnet, at af de samlede udgifter til sundhedsvæsenet gik kun omkring 4 pct. til forebyggende arbejde med henblik på børn, og af denne pulje blev godt halvdelen opslugt af børnetandplejen.

En række områder, ikke mindst den psyko-sociale side af børns udvikling, synes stærkt underprioriteret hvad angår omfanget af såvel den forebyggende som den behandlende indsats.

> Før bistandslovens ikrafttræden i 1976 kunne småbørnsfamilier med problemer søge hjælp og vejledning 3 steder: hos mødrehjælpen, i børnerådgivningscentrene og i børne- og ungdomsværnenes familievejledning. I dag er lovgivningen vedrørende rådgivning og vejledning samlet i bistandsloven, hvor det i lovens § 28 hedder, at det sociale udvalg kan tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende rådgivning og er forpligtet til ved opsøgende virksomhed at rette et sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. I modsætning til førhen ydes der ikke idag statsrefusion på udgifter forbundet med disse opgaver. Dette sammenholdt med socialforvaltningernes pressede arbejdssituation og manglende koordinering med andre instanser har efter opfattelsen i udvalget vedrørende tidlig indsats for sund udvikling medført, at mange kommuner har nedprioriteret og derfor delvis forsømmer denne virksomhed.
> *Kilde:* 141.

Kapitel 3: Hvad påvirker småbørns udvikling?

3.1. Forudsætninger for en alsidig personlighedsudvikling

Den tidlige udvikling

Udviklingsprocessen

Inden for de sidste årtier har der været en voksende erkendelse af, hvor betydningsfuld den tidlige barndom er for barnets senere liv og udviklingsmuligheder. I løbet af de første 5-6 leveår støbes *fundamentet for al senere udvikling*, ligesom udviklingen ikke på noget andet tidspunkt i et menneskes liv sker i et så hastigt tempo som her.

Udviklingen synes nogle gange at forløbe som en *jævn fremadskridende proces*, der gradvis fører til en større indsigt og flere færdigheder på bestemte områder. Det gælder for eksempel spisesituationen, hvor barnet fra at kaste med maden og sprede den vidt omkring når frem til, at størstedelen af tallerkenens indhold havner i munden. Andre gange synes udviklingen at ske i næsten *bratte spring*. Eksempelvis får samværet med barnet en helt ny kvalitet, når det på et tidspunkt i sin begrebsudvikling bliver i stand til ikke alene at huske, men også benævne personer og ting, som ikke er til stede.

Forskellige udviklingstrin

Disse karakteristika har medført, at teorier om barnets udviklingsforløb beskriver processen som bestående af en række udviklingstrin. Det enkelte udviklingstrin vil være kendetegnet ved bestemte oplevelsesmåder og handlemønstre. Disse dominerende træk er kvalitativt forskellige fra, hvad barnet råder over på de tidligere trin. Det betyder dog ikke, at alt det som barnet har lært sig på et forudgående trin skubbes helt i baggrunden, efterhånden som udviklingen skrider frem. Den tidligere kunnen vil altid danne grundlaget for og indgå som en delvis ændret bestanddel i udviklingen på de følgende trin. Derfor må barnet i sin udvikling tage trinene *i en bestemt rækkefølge*, og intet trin på vejen kan springes over.

Ethvert barn har sit eget tempo og sin egen udviklingsrytme. F.eks. er der store forskelle på, hvornår børn begynder at tale. Nogle efterligner tidligt mange af de voksnes ord. Andre er mere forbeholdne, men deres længerevarende tavshed afløses så pludseligt af en strøm af ord og småsætninger. Der optræder således store *individuelle variationer* med hensyn til, hvornår og hvor hurtigt et barn kommer frem

67

i rækken af udviklingstrin. Man bør derfor ikke hæfte aldersetiketter på de enkelte udviklingstrin eller fokusere for stærkt på »kritiske perioder« i forbindelse med aldersafgrænsede tidsrum i den tidlige barndom.

Kritiske perioder

En *»kritisk periode«* defineres som en bestemt begrænset tidsperiode, hvor barnet er særligt følsomt over for visse påvirkninger, som på et senere (eller tidligere) tidspunkt ikke har nogen eller kun har sparsom indvirkning på udviklingen. Begrebet kritiske perioder har i årevis eksisteret inden for især dyrepsykologien og biologien. Der er således talrige vidnesbyrd om, at kritiske perioder gør sig gældende i forbindelse med fosterets udvikling (f.eks. foranlediger røde hunde og thaliodomid fortrinsvis fosterskader i visse uger af graviditeten) og i forbindelse med dyreungers adfærd (f.eks. prægningsperioden hos visse fuglearter) (1).

På det seneste er der opstået heftige diskussioner om, hvorvidt der også er tale om kritiske perioder i barnets psykiske og sociale udvikling. Fortalere herfor søger især at indkredse de tidsrum, der er afgørende for dannelsen af de grundlæggende sociale relationer og af den intellektuelle og sproglige udvikling (2).

Der er nok ingen tvivl om, at der i barnets første udviklingsforløb optræder tidsafgrænsede perioder, hvor det er særligt følsomt over for bestemte påvirkninger og derfor mere lærenem end på andre tidspunkter. Men i modsætning til, hvad der gælder for dyr, er disse perioder relativt lange, ligesom de ikke besidder en »alt – eller – intet« karakter.

En række forskningsresultater har påvist, at selv børn, der i deres første livsperiode har opholdt sig i ekstremt dårlige opvækstmiljøer, og som derfor er mangelfuldt udviklede på snart sagt alle områder, kan nå at komme med. Hvis de vel at mærke får chancen for at være i et udviklingsfremmende miljø, hvor der ydes en massiv støtte og en ekstraordinær pædagogisk indsats (3).

Udvikling er *en livslang proces*, hvis de rette betingelser og udfordringer er til stede. Principielt set er det derfor aldrig for sent at sætte ind, men det er dog samtidig klart, at en tidlig indsats altid lønner sig bedst. Spædbarnstidens og den tidlige barndoms centrale rolle i forhold til barnets senere udviklingsmuligheder bør derfor ikke underkendes.

Udvikling gennem socialt samspil

Spædbarnet søger kontakt

I udviklingsprocessen spiller barnets kontakter og aktiviteter med andre børn og voksne en helt afgørende rolle. Spædbarnet er allerede fra første færd sporet ind på socialt samspil. Den nyfødte har en medfødt interesse for eller måske snarere *en rettethed mod andre mennesker*. Selv helt små børn foretrækker og kikker længere og mere intenst på ansigter end andre ting, der er inden for synsvidde. De stræber tidligt efter samvær med andre ved at påkalde sig opmærksomhed, først gennem gråd og lidt senere ved hjælp af smil og

pludren. Som regel giver deres udspil gevinst: de græder... og de bliver taget op og trøstet eller de pludrer... og den voksne går med ind i en dialog, afpasset efter barnets lyde og rytme. Dette tidlige samspil er ikke alene en forunderlig og dejlig oplevelse for forældrene, det er også en helt nødvendig forudsætning for barnets udvikling. I disse første nære og gensidige forhold ligger kimen til barnets senere følelsesmæssige og sociale relationer og til dets intellektuelle og sproglige kunnen.

Ro, Renlighed og Regelmæssighed

Denne indsigt er af forholdsvis nyere dato. I en årrække var det – i alt fald blandt autoriteterne – en udbredt opfattelse, at alfa og omega for det lille barns trivsel var ernæring og hygiejne. Programmet for spædbarnsplejen lød i denne periode på »ro, renlighed og regelmæssighed«. Denne doktrin begyndte dog at miste sin troværdighed omkring 1950. På det tidspunkt fremkom der en række nedslående resultater fra undersøgelser af børn, der umiddelbart efter fødslen eller inden for det første leveår var blevet anbragt på spædbørnehjem (4,5,6). Disse døgninstitutioner lagde en næsten overdreven vægt på hygiejne og korrekt ernæring, men til stor forundring for forskerne kunne børnene ikke trives, ligesom deres udvikling var sat tilbage på alle områder. De små blev ligegyldige over for deres omgivelser, de lå slapt og passivt hen og reagerede langsomt eller slet ikke på voksnes tilbud om kontakt. Al den spontane nysgerrighed og glæde og utrættelige iver efter at udforske omverdenen, som normalt karakteriserer et barn i det første leveår, var som blæst væk. Forblev børnene på den tids døgninstitution i flere år, var de igennem hele deres opvækst præget af alvorlige udviklingsforsinkelser. Deres intellektuelle og sproglige formåen svarede slet ikke til deres alder. De syntes at mangle evnen til at indleve sig i og føle noget for andre og blev herigennem ofte afskåret fra at indgå i menneskeligt set givende kontakter med andre børn og voksne (7).

Udvikling gennem socialt samspil

Foranlediget af disse triste fund blev forskerne nødt til at revidere deres syn. Man blev klar over, at selv de mindste børn har behov for socialt samspil med voksne, som igennem deres kærlige og omsorgsfulde samvær og leg med dem også bliver formidlere af mangfoldige sanseindtryk, oplevelser og erfaringer (8, 9).

Denne ændring i indstillingen til småbørns behov for social kontakt er et uhyre stort fremskridt. Den tid er forbi, hvor velmenende formaninger kan få faderen til at følge parolen »nok se, men ikke røre« eller få moderen til at overhøre skrigene fra vuggen af skræk for at forkæle den lille ved at tage ham op i tide og utide. Og godt det samme. For disse råd strider mod resultaterne fra undersøgelser af spædbørn, der er vant til megen voksenkontakt. Sammenlignet med børn, der har været mere overladt til sig selv, udmærker de sig i slutningen af 1. leveår ved at udvise større social åbenhed (10), de er mindre krævende, støjende, grædende og besværlige (11), ligesom de kendetegnes ved mere avanceret leg (12).

Barnet har en aktiv rolle

Syn på udviklingen

I dag er det den helt overvejende opfattelse, at selve udviklingsprocessen må forstås som en *gensidig vekselvirkning* mellem på den ene side barnets fysiologiske og psykologiske strukturer og på den anden side de ydre faktorer i opvækstmiljøet.

Denne erkendelse markerer en afstandtagen fra to mere ensidige syn på barnets udvikling, som især tidligere havde stor udbredelse. I den første af disse opfattelser lægges der stor vægt på nedarvede dispositioner og anlæg. Barnets udviklingsforløb anses for at være nærmest forudprogrammeret fra fødslen, således at de forskellige egenskaber og karaktertræk udfolder sig gradvis og automatisk i takt med, at barnet vokser til. I den anden opfattelse tilskrives omvendt miljøet den dominerende rolle, idet barnets udviklingsforløb forstås som bestemt af ydre påvirkninger fra opvækstmiljøet. Ud fra dette udviklingssyn anskues barnet billedligt talt som en klump voks, der kan formes efter behag.

Selv om udviklingen lidt teknisk er blevet betegnet som en vekselvirkningsproces, er det dog ikke ensbetydende med, at der er tale om en mekanisk udveksling mellem »arv« og »miljø«. Den gensidige vekselvirkning mellem barnet og omverdenen formidles igennem dets aktiviteter. I og med at barnet handler i og virker ind på sin omverden, vil disse handlinger samtidig bibringe det en række nye indtryk og erfaringer. Eller sagt med andre ord: *igennem sine aktiviteter påvirker og ændrer barnet således både sig selv og sine omgivelser.* Det gælder også barnets forhold til sine forældre. Ofte hæfter man sig kun ved den ene side af påvirkningsprocessen: hvad forældrene gør ved og for barnet. Den oversete pointe er, at der også kommer et og andet den modsatte vej. En brugt vending er »forældre har efter en lang arbejdsdag ikke overskud til at give deres børn, hvad de har brug for«. Men omvendt kunne man spørge: »Mon et lille barn efter 10 timer i daginstitution orker at give sine forældre den kontakt og kærlighed, som en far og en mor har behov for«.

Denne opfattelse af barnet som et aktivt væsen har medført, at der inden for forskningen er en øget tendens til at præcisere og uddybe de faktorer, der er af betydning for det gensidige samspil mellem spædbarnet og den voksne (12).

Ingen spædbørn er ens

Spædbørn er fra fødslen vidt forskellige, det gælder deres aktivitetsniveau, hvor meget de græder, hvor følsomme de er for sansepåvirkninger, hvordan de reagerer på fysisk kontakt osv. (13). Derfor gives der ingen recepter på, hvordan den voksne skal forholde sig til og behandle et spædbarn. Det afgørende synes at være, hvor sensitiv eller følsom den voksne er over for det lille barns signaler og »meddelelser«. At være sensitiv betyder i denne forbindelse *at kunne se tingene fra barnets synspunkt.* Den voksne må indstille sig på barnets udspil, fortolke dem og besvare dem på en hensigtsmæssig måde (14).

Hvad enten det gælder spædbørn eller større børn vil samspillet derfor i vid udstrækning foregå på barnets præmisser. Eftersom

70

barnets kontaktbehov ikke kan programsættes, er denne kontakt for det første tidkrævende. For det andet forudsætter kontakten en indlevelse i det enkelte barns egenart og dets erfaringsbaggrund samt en fornemmelse for, hvad det udviklingsmæssigt set kan forstå og mestre.

Udvikling gennem fælles aktiviteter

Tilegnelsesprocessen

Barnet kan kun tilegne sig den nødvendige kompetence og viden i et socialt fællesskab, i et samarbejde med andre. For omverdenens genstande og fænomener består ikke blot af naturlige eller neutrale ting. Mange ting indeholder *bestemte betydninger*, der stammer fra generationers anvendelse af dem. Ud fra det kan man sige, at omverdenen præsenterer sig som en opgave for barnet. Der er eksempelvis stole, bestik og værktøj – og deres funktion fremtræder ikke umiddelbart. Tværtimod må barnet gennem sin aktivitet så at sige fravriste dem deres hemmeligheder og finde ud af: »Hvad kan de bruges til?« Og der kræver selvsagt hjælp fra andre, der er bekendt med deres specifikke betydning.

Igennem tilegnelsesprocessen opnår barnet del i de samfundsmæssige erfaringer, der har hobet sig op i løbet af menneskehedens historie. Disse erfaringer er på den ene side nødvendige og samfundsbevarende, men på den anden side udgør de udgangspunktet for samfundets videre udvikling og forandring (15).

Dominerende aktiviteter

I løbet af småbarnsalderen vil der optræde forskellige dominerende aktiviteter. Med dominerende aktivitet hentydes der ikke til de hyppigst forekommende aktiviteter, men derimod til den type aktivitet, der på et givent udviklingstrin har den mest afgørende indflydelse på barnets udvikling. I småbørns udvikling optræder der tre former for dominerende aktiviteter: *kommunikation*, *genstandsrettet aktivitet* og *leg* (16).

Allerede fra de første levemåneder kommunikerer det nyfødte barn med sin omverden. Det første tydelige tegn er det sociale smil i 5-6 ugers alderen, men derudover meddeler barnet sig gennem kropssprog (spræller med arme og ben) og pludren. Alt dette udgør den spæde start på en kommunikation, der bliver stadig mere nuancerig og præcis i takt med, at barnet tilegner sig flere begreber og en større sproglig kompetence. I de første leveår er barnets aktiviteter fortrinsvis rettet direkte mod konkrete genstande og personer. Oplevelsesmåden er i dette første stadie karakteriseret ved at være *sensomotorisk*, d.v.s. at barnet registrerer og udforsker sin omverden umiddelbart gennem sine sanser og sin motorik. Barnets behov for nye indtryk og oplevelser opfyldes ikke alene gennem syn og hørelse. Lige så væsentlig er det, at barnet har nye og spændende ting og sager inden for rækkevidde, som det får lov til at føle på, pille ved, kaste med og – ikke mindst i den første periode – »smage på«. Fra omkring 3. leveår og frem til skolestarten vil legen være den dominerende aktivitet. Hvor omverdenens genstande og ting tidligere var et mål i sig selv, indgår de nu i stadig højere grad som bestanddele i lege.

71

Legens betydning

Udviklingspsykologisk betragtet er der ingen tvivl om, at legen er den aktivitet, som har den mest massive indflydelse på småbørns udvikling. De forskellige teoriretninger betoner ganske vist forskellige aspekter ved legen. Men fælles for dem er, at de ser denne aktivitetsform som en af barnets vigtigste måder at komme overens med virkeligheden på.

Hos Piaget betragtes legen nærmest som en parallel til en intelligensmæssig handling. Forskellen mellem de to ligger i, hvorvidt barnet forsøger at tilpasse handlingerne og tænkningen til virkeligheden, eller om det som i legen selv skaber sig en virkelighed. Barnet forveksler ikke leg og virkelighed, men *det eksperimenterer med virkeligheden* og de tidligere indlærte færdigheder.

Psykoanalysen beskæftiger sig overvejende med leg i forhold til den følelsesmæssige side af udviklingen. Det fremhæves, at barnet netop i legen ofte gentager følelsesmæssigt belastende oplevelser. Det antages, at barnet igennem sin egen aktive genkaldelse af oplevelsen bliver bedre i stand til at svække de angstfremkaldende elementer. Legen får i denne sammenhæng tillagt *en terapeutisk funktion.*

Et lignende syn på børns leg som udtryk for konflikter og modsætninger går igen hos sovjetpsykologerne, omend konflikt i denne forbindelse har en noget bredere betydning. Legeaktiviteter ses her som *et middel til at løse modsætninger,* der udspringer af på den ene side barnets ønske om at gøre som den voksne, og på den anden side de begrænsninger, som dets udviklingstrin sætter (17).

Det er ikke ualmindeligt, at leg og indlæring opfattes som modsætninger. Men intet er mere forkert, når det som her drejer sig om børn under »skolealderen«. Småbørn lærer – og lærer mest – når de er opslugt af leg. For dem er legen ikke blot rekreation, tidsfordriv eller flugt fra dagligdagens trængsler. Enhver som har førstehåndskendskab til børns leg, og som har forsøgt at leve sig lidt ind i det, der foregår, ved, at disse aktiviteter er stærkt inspireret af de voksnes verden.

Leg udspringer heller ikke, som mange fejlagtigt tror, af barnets fantasi. Der indgår nok indbildte elementer i legen. Men fantasien er ikke igangsætter. Når den spiller med, er det fordi barnet – trods sine ønsker om at gøre som de voksne – hverken får lov eller besidder den nødvendige kompetence til dette. Når barnet f.eks. har lyst til at køre bil eller ride på en hest, bliver papkassen og kosteskaftet derfor ved hjælp af fantasien omskabt til den manglende bil eller hest, så ønskerne kan opfyldes i legen (15).

Legen udgør det centrale forbindelsesled mellem barnet og dets omverden. Det er i virkeligheden, barnet henter inspiration til sin leg. Legen fungerer så til gengæld som adgangsbilletten til, at barnet gradvis tilegner sig erfaringer om og handlemuligheder i forhold til de voksnes verden og livet i samfundet.

Den subjektive mening

De forskellige lege og andre aktiviteter, som småbørn tager del i, er ikke alene ensbetydende med intellektuelle landvindinger i form af

32

erhvervelse af en række nye oplysninger og ny viden. De vil uundgåeligt også sætte sig andre og dybere spor i barnet. En given aktivitet, og dermed de personer og ting der indgår, vil nemlig kunne opfattes på mangfoldige måder af forskellige børn. Alt efter alderstrin, individuelle behov, interesser og tidligere erfaringer vil det enkelte barn tillægge sin aktivitet en ganske særegen mening. Den subjektive mening, barnet oplever i forbindelse med sine gøremål, og de følelser og hensigter der knytter sig hertil, vil sandsynligvis mere end noget andet sætte sit præg på dets udviklingsforløb. For de udgør *byggestenene til de motiver og bevæggrunde*, der på længere sigt vil blive karakteristiske og toneangivende for netop dette menneskes personlighed og dermed for dets måde at fungere på.

Udviklingen omfatter flere sider

En alsidig personlighed

I den tidlige barndom skabes personlighedens mest grundlæggende træk. Det drejer sig om en persons indstilling til sig selv og andre, om evnen til at klare problemer og udfordringer samt om at kunne opstille mål ud fra interesser og behov og vælge de rette midler for at nå dem. Et harmonisk og velfungerende menneskes personlighed kendetegnes ved at være både alsidig og integreret. Forstået på den måde at samtlige sider af personlheden er udviklet bedst muligt og beriger hinanden.

Når udtrykket en alsidig personlighed drages frem i denne sammenhæng, er det for at præcisere, at de intellektuelle, følelsesmæssige, sociale og fysiske sider af barnets udvikling danner *et ubrydeligt hele*. De enkelte udviklingsaspekter hverken kan eller må opfattes som noget i sig selv, for både i et udviklingsperspektiv og i en given situation virkende sammen og er indbyrdes forbundne.

Ensidighed i opdragelsen er uheldigt

På den baggrund er det uheldigt, hvis der i opdragelsen sker en overbetoning af enkelte sider ved barnets udvikling. Man har siden 2. verdenskrig oplevet forskellige »skoler« eller moderetninger inden for småbørnspædagogikken, som efter tur opprioriterede f.ex. det sundhedsmæssige, det kreativt-musiske, det sociale eller det sprogligt-intellektuelle. I de senere års småbørnspædagogik er tendensen gået i retning af, at *den intellektuelle og sproglige udvikling* har haft forrang. I en næsten euforisk optimisme over, at selv »Børn kan lære mere...« (18), har man især i USA kastet sig ud i storstilede såkaldte kompensatoriske undervisningsprojekter. Essensen var her en teknisk og rent formel træning af børnenes sprog og begrebsapparat med det mål at gøre alle børn lige skoleparate. Senere effektundersøgelser kølnede dog begejstringen noget, for på bare lidt længere sigt syntes disse sprog – og begrebstræningsprogrammer ikke at bære frugt (19). Hvad man tilsyneladende glemte i den isolerede satsen på de intellektuelle funktioner var, at skoleparathed er andet og mere end ordforråd, abstraktionsevne og dermed beslægtet formåen.

I forhold til barnets hele personlighedsudvikling er det for snævert at betragte de 5-6 første leveår i et »før skole« perspektiv. For i

denne første så vigtige livsepoke vil både det, som børnene tilegner sig og den måde, de lærer det på, række langt ud over, hvad der traditionelt forbindes med skoleundervisning. Kundskaber og færdigheder kan fornyes relativt hurtigt, når først visse grundlæggende færdigheder er erhvervet. Derimod er barnets indstilling til livet, til andre mennesker og til dets eget jeg langt vanskeligere at forandre senere (20).

Det må således anses for nødvendigt at anskue barnet som en helhed, hvor personlig alsidighed hos den enkelte og mangfoldigheden i en gruppe skal respekteres. Dette forhindrer selvsagt ikke, at der i de pædagogiske bestræbelser træffes valg af metoder, som har til hensigt at udvikle »en side« af barnet, som ellers vil blive forsømt. Det kan eksempelvis bestå i at give barnet fra den snævre overbefolkede lejlighed særlige muligheder for at bruge sin krop, at give det ængstelige barn særlig følelsesmæssig omsorg eller at give det sprogligt tilbagestående barn særlig taleundervisning.

Identiteten som den røde tråd

Barnets oplevelse af sig selv og sin kunnen kan udtrykkes ved begrebet identitet. Inden for udviklingspsykologien har identitet fået en lidt diffus betydning, men Reimer Jensen har i artiklen »Personlig identitet« formået at præcisere dette centrale begreb (21).

Ifølge ham refererer identitet til de processer, der så at sige holder styr på personligheden. I løbet af opvæksten ændrer og udvikler barnet sig, men allerede tidligt vil bestemte træk i dets væremåde gå igen i forhold til for et par måneder eller 1 år tilbage. Dette viser hen mod, at barnet uanset en broget mangfoldighed af forskellige handlemønstre og reaktionsmåder gradvist opbygger en mere stabil kerne i sin personlighed. I denne sammenkædning af fortid med nutid og nutid med fremtid udgør identiteten den røde tråd.

Udviklingen af barnets identitet forudsætter, at dets medfødte fundamentale behov dækkes, og at det foregår på en måde, hvor der er indbygget en accept af barnet, en respekt for dets spirende personlighed og et kærligt engagement. Samtidig er det af stor betydning, at der er en vis *kontinuitet* især med hensyn til de sociale kontakter og det samspil, som barnet tager del i i løbet af opvæksten.

De erfaringer, som barnet tilegner sig i sin omgang med andre mennesker vil blive bestemmende for dets egne senere forhold til andre og for dets holdning til sig selv. Barnets opfattelse af sig selv vil således afspejle, hvordan andre har forholdt sig til det. Dets oplevelse af eget værd vil ligeledes være udtryk for de følelser, andre har vist det.

En vellykket identitetsudvikling er en forudsætning for, at barnet senere kan finde og være sig selv og samtidig integreres i en større social sammenhæng. Udvikles identiteten ikke eller nedbrydes den ved store og bratte omvæltninger i barnets daglige tilværelse, opstår der store vanskeligheder. De mén, der opstår ved en beskadigelse af identiteten, er ikke lette at reparere.

74

Et barns *identitet peger både indad og udad.* Barnet må være i en vis overensstemmelse med sine omgivelser, og det må være i overensstemmelse med sig selv. Identitet opstår ved et tilhørsforhold til en gruppe, som barnet og dets familie er en del af. Disse grupper kan variere alt efter, om de karakteriseres ved nationalitet, race, religion eller samfundsmæssig placering i socio-økonomisk henseende. Det betyder, at ethvert barn straks ved sin fødsel indlemmes i et kulturelt mønster og en social sammenhæng, som uvægerligt vil sætte sine spor i dets personlige identitet.

3.2. Samfund, socialisering og personlighedsudvikling

Begrebet socialisering

En definition

Denne erkendelse af sammenhængen mellem et barns personlighedsudvikling og dets opvækstmiljøs kulturelle og sociale særpræg er baggrunden for anvendelsen af begrebet socialisering. Når der i det følgende tales om socialisering hentydes der til:

> »Den måde hvorpå et barn, der er født ind i et givent samfund, bliver til et socialt væsen, et medlem af dette samfund... Processen indledes sædvanligvis i hjemmet, men slutter ikke her. Omverdenen får en stor indflydelse, når barnet begynder at komme i kontakt med forskellige personer, grupper og institutioner, som udsætter barnet for sine specielle forventninger, belønninger og straffe og dermed bidrager til at forme udviklingen af dets færdigheder, værdinormer og adfærdsmønstre« (22).

Socialisering kan således opfattes som en slags samlebetegnelse for al, formel som uformel, opdragelse og uddannelse, dvs. at både de bevidst planlagte og de mere indirekte påvirkninger tælles med. Socialiseringsforskningen beskæftiger sig på grund af dette bredt anlagte perspektiv med *kulturformidling i videste forstand.* Den kaster lys over, hvordan de historisk og samfundsmæssigt bestemte opvækstbetingelser bliver retningsgivende for den opvoksende generations personlighedsudvikling og dermed for deres forudsætninger for at hamle op med forskellige aktuelle og fremtidige krav fra deres omverden.

Forskellige epoker, forskellige personlighedstyper

Et eksempel på hvordan personlighedsstrukturen varierer i forskellige historiske epoker findes i bogen »Det ensomme massemenneske«. Heri beskriver David Riesmann, hvordan socialkarakteren har forandret sig i takt med udviklingen i det amerikanske samfund (23). Socialkarakteren betyder for ham de karaktertræk, som er fælles for bestemte socialgrupper, og som er et produkt af disse gruppers erfaringer. I analysen hefter han sig ved de tre tænkte personlighedstyper som udtryk for grundlæggende forandringer i samfundet.

Den traditionsstyrede personlighed henter sine normer fra, hvad man altid har gjort. I det naturgroede samfund går den opvoksende ge-

neration i forældrenes fodspor, bondens søn bliver bonde, smedens søn smed osv. Målene er stabile, alt er indrettet på at videreføre det eksisterende. Samtidig har slægten en udtalt dominans over sine enkelte medlemmer.

Med industrialiseringens gennembrud vendes der op og ned på de vante livsformer. De mere ustabile og foranderlige forhold afliver traditionen som normgivende faktor, og den *indrestyrede personlighed* vokser frem. Til forskel fra tidligere er det kernefamilien og ikke så meget slægten, der har en rolle at spille. Barnet identificerer sig nu ikke længere med færdige forbilleder men i stedet med principper om, hvad der er rigtigt og forkert, hvad der er godt og ondt. I denne epoke er dyder som sparsommelighed, stræbsomhed, arbejdssomhed o.lign. i højsædet.

I industrialiseringsperiodens afsluttende faser opstår forbrugs- og fritidssamfundet, og her kommer de gamle dyder til kort. Den indrestyrede personlighed fortrænges på den samfundsmæssige arena af den *gruppestyrede personlighed*. Socialiseringen glider mere og mere familien af hænde, og gruppen af jævnaldrende kammerater og massemedierne tager over. De stabile mål og faste normer er på retur til fordel for, hvad der lige netop er »in«. Det, der tæller nu, er evner som samarbejde, mobilitet, fleksibilitet og omstillingsevne.

Så vidt Riesmann. Selv om det ikke fremgår af disse ultrakorte karakteristikker, er det ikke mindst takket være hans indsats, at opmærksomheden er draget hen på, hvordan forandringer i samfundets produktionsmåde, organisering og institutioner slår igennem i socialiseringen af den opvoksende generation. Som Liljeström påpeger, vil sammenhængen mellem den bredere sociale struktur og personlighedsudviklingen knyttes i hjemmet (24). Forældrenes samfundsmæssige placering vil sammen med deres funktion og erfaring på arbejdspladsen præge deres omgang med og opdragelse af børnene, som så igen vil fremme eller hæmme udviklingen af bestemte træk i deres personlighed og væremåde.

Børneopdragelse i forskellige familier

Et af socialiseringsforskningens væsentligste emneområder har da også været forskellige socialgruppers opdragelsesformer og konsekvenserne heraf med hensyn til børnenes forudsætninger og deres muligheder for at hamle op med de krav, de møder udenfor hjemmet. I undersøgelserne sammenkædes de forskellige træk i familiernes opdragelse sædvanligvis med to socialgrupper – de såkaldte »middelklassefamilier« og »arbejderfamilier« – ligesom flere diskuterer opdragelsesformerne i forhold til forældrenes (fortrinsvis fædrenes) arbejdserfaringer.

Resultaterne fra disse undersøgelser om forskellige familiers børneopdragelse må imidlertid tages med et gran salt, ikke mindst fordi de rent metodemæssigt er behæftet med en del svagheder. Nogle af de største problemer hænger sammen med, at familierne har karakter af privat område, og at fortolkningen af resultaterne som oftest

er stærkt farvet af forskernes hældning mod at betragte »middelklassefamiliernes« værdier og opdragelse som den bedste (19, 25). Men når det som her handler om at indkredse variationer i opdragelsesmønstrene, som på forskellig vis præger barnets udvikling og forudsætninger i en bestemt retning, kan disse undersøgelsers resultater dog være nyttige.

Demokratisk contra autoritær opdragelsesstil

En første skillelinje går på, hvorvidt forældrenes opdragelse er præget i demokratisk eller autoritær retning. I nogle familier vil opdragelsen være restriktiv og autoritær, idet barnet har at rette sig efter gældende regler uden at rimeligheden af dem forklares. I andre familier forsøger forældrene altid at begrunde reglerne. Denne argumentation kan foregå på to forskellige måder. I den ene refererer forældrene i deres forklaringer til barnets *status*, dvs. karakteristika som køn og alder. Forældrene siger for eksempel »Drenge græder da ikke« eller »Små børn må ikke være oppe om aftenen«. I den anden udgave henviser forældrene til *personlige træk*. Eksempelvis siger de »Nej, idag skal du tidlig i seng, fordi du ikke sov til middag, og derfor er du træt nu«. Reglerne afstemmes her efter det pågældende barns personlighed og aktuelle tilstand, og kontrollen er derfor set fra barnets synspunkt betydeligt mere fleksibel (26).

Disse opdragelsesforskelle giver forskelligt udslag i forhold til barnets udviklingsforløb og forudsætninger. En argumentation, der inddrager barnet som person, bygger på *en udbredt brug af sproget* som et redskab i opdragelsen. Herigennem vænnes barnet tidligt til at bruge sproget ligesom det erhverver sig begreber, der er velegnede til at udtrykke personlige hensigter, følelser og behov. Omvendt vil der i opdragelsessammenhænge præget af indiskutable regler og påbud kun lægges ringe vægt på verbale udtryksformer.

Det barn, der i opdragelsen hele tiden konfronteres med, hvad det i kraft af sin status har fælles med andre, kan lære, at ens handlemuligheder står i forhold til, hvad andre gør og kan. Omvendt kan stærkt personorienterede argumenter give barnet indtryk af, at ens handlemuligheder alene har bund i eget værd og egenart. Dette indebærer en forskel med hensyn til hvordan børnene forholder sig til *andres forventninger*. Ved en autoritær opdragelsesform indøves barnet i at acceptere udefra kommende roller, mens en mere demokratisk opdragelse træner barnet i at udforme sin rolle selv (26).

Hvad angår den sociale udvikling er der endvidere en tendens til, at børn, der opdrages meget strengt, udviser mindre initiativ og uafhængighed (undtagen måske lige i skolearbejdet), lige som de ikke er så venlige og samarbejdsorienterede i forholdet til andre, som børn fra familier med en mildere opdragelsesform (27).

Nogle få *nordiske undersøgelser* har beskæftiget sig med sprøgsmålet om sammenhængen mellem socialt lag og opdragelsesform. Köhler's spørgeskemaundersøgelse, der omfattede godt 2.000 mødre, viste bl.a., at jo lavere socio-økonomisk status og jo lavere uddannelse, desto oftere tilrettevises børnene. Også Kärrby fandt klare social-

77

gruppeforskelle, idet lavtuddannede forældre med såkaldt lavstatusarbejde var mere strenge og kontrollerende over for børnene, ligesom de sjældnere anvendte argumentation som led i deres opdragelse (28).

I en dansk undersøgelse af 113 familier fandt Hesselholdt og Kaad »klare sammenhænge mellem forældrenes erhverv og den opdragelse, de har givet deres børn« (29).

I familier, hvor fædrene var arbejdsmænd eller specialarbejdere, anvendte størstedelen af forældrene helt eller overvejende en opdragelse, hvor »barnet lærer at adlyde forældrenes forbud og påbud uden at få begrundede forklaringer...« I de familier, hvor fædrene havde langvarige uddannelser eller var højere funktionærer og virksomhedsejere, anvendte næsten alle en opdragelsesform, hvor barnet i sin dagligdag til stadighed oplevede »begrundede argumenter for, hvorfor en handling er henholdsvis hensigtsmæssig eller uhensigtsmæssig«.

Udover de her nævnte to opdragelsesformer stødte Hesselholdt og Kaad på endnu en, som de kalder »laissez-faire«, det vil sige *»lade-stå-til«*. Disse forældre følte sig magtesløse over for deres tilværelse og var opgivende og passive i forholdet til deres børn. Opdragelsen gik på bedste beskub, der var få eller ingen regler og kun en lemfældig kontrol.

Socialforskningsinstituttets mere omfattende undersøgelse *»Børns opvækstvilkår«* belyser også forskellige opdragelsesformer, dog uden at relatere dem til forældrenes socialgruppetilhørsforhold. Af resultaterne fremgår bl.a. en tendens til, at forældre til børn med udtalte trivselsproblemer (f.eks. udviklingsforstyrrelser og tilpasningsvanskeligheder) noget hyppigere straffer og skænder på dem ligesom de anvender strengere opdragelsesmetoder end forældrene til børn i kontrolgruppen (30).

Straf efter hensigt eller resultat

En anden vigtig dimension drejer sig om, hvorvidt indgreb over for barnet bygger på en given handlings hensigt eller resultat. Hvis ydre regler som i den autoritære opdragelsesform er gældende, vil afstraffelsen ofte ske ud fra handlingens helt konkrete resultat. Men hvis forældrene er opmærksomme på barnets »indre« tilstand, vil de afveje eventuelle indgreb i forhold til dets bevæggrunde. Som et eksempel kan nævnes et barn, der vasker op og taber den dyre kop på gulvet, så den går itu. Hvis forældrene hæfter sig ved konsekvensen (en ødelagt kop), vil de sandsynligvis *straffe* barnet. Ser de derimod på hensigten (at glæde far og mor med at vaske op), vil de være mere tilbøjelige til at *trøste* barnet.

Konsekvens eller inkonsekvens

En tredje variation går på, om opdragelsen er konsekvent eller inkonsekvent. Inkonsekvens (nogle gange går den, andre gange ikke) vil især optræde i familier, hvor forældrene er usikre eller presset til bristepunktet af træthed eller problemer. Set fra barnets synspunkt kan de voksnes reaktioner ikke forudberegnes, straffen har ingen logisk forbindelse med deres aktuelle opførsel. Resultatet af inkon-

78

sekvente indgreb kan meget vel tænkes at blive enten ængstelige og hæmmede børn, der hellere undlader at tage initiativ end at risikere noget eller desperate børn, der trodser alt og alle, fordi der alligevel ikke er nogen retfærdighed til. Omvendt kan konsekvens i opdragelsen medvirke til, at børnene oplever tryghed i deres dagligdag.

Fysisk afstraffelse

Som en fjerde forskel kan nævnes, hvorvidt forældrene – overlagt eller impulsivt – anvender fysisk afstraffelse af deres børn. Fysisk afstraffelse har vist sig at være særdeles almindeligt i *danske familier*, i alt fald når det gælder mindre børn. I Kyngs langtidsundersøgelse af godt 60 mødre viste det sig, at over halvdelen af småbørnene blev opdraget med korporlig straf (31). I modsætning til almindelige antagelser og andre undersøgelser (29), gav dette materiale ikke belæg for, at fysisk afstraffelse er særligt udbredt i bestemte socialgrupper.

Forældre som bevidst og/eller hyppigt slår deres børn kan lære dem, at den stærke har ret, og at det er de hårdtslående argumenter, der tæller. Hvis forældrene f.eks. forsøger at lære deres barn at beherske sine aggressioner ved at gøre det klart, at det ikke må slå andre og *så* selv slår det, så opdrager de stik imod deres hensigt. For rent faktisk gives der ved *eksemplets magt* grønt lys for fysisk vold (32).

Det følelsesmæssige klima

Der er ingen tvivl om, at der på tværs af de her nævnte forskelle optræder en nok så betydningsfuld faktor. Den har at gøre med, om opdragelsesklimaet i familien som helhed betragtet er præget af *varme og kærlighed eller kulde og fjendskab*. Når det som her gælder følelser og ikke teknikker står forskningen mere på bar bund. Men resultaterne fra de forskellige undersøgelser, der foreligger, understreger denne dimensions overordnede og afgørende rolle (33).

Opdragelsesmål i familien

Spørgsmålet om hvilke mål forældre har for deres børneopdragelse har været taget op i en del undersøgelser, og de antyder, at målene varierer med dels forældrenes køn, dels deres sociale position. F.eks. viser en mindre interviewundersøgelse fra Sverige, at faderen og moderen prioriterer forskelligt på visse områder. Størst enighed var der med hensyn til »at lære at skelne mellem ret og uret« og »at lære børn orden og påpasselighed«, idet begge parter prioriterer disse egenskaber højt. Herefter kom for mødrene »at lære at omgås med andre, blive tryg og veltilpasset«, mens fædrene prioriterede »at udvikle sine personlige interesser og anlæg« højere. »At tilegne sig kundskaber og færdigheder«, »at lære at nyde livet, lege, skabe, at have det rart« var de næste prioriteter, og allersidst kom »at lære at forstå værdien af penge og ejendom«.

Undersøgelsen gav også et fingerpeg om, at forældrenes rangordning af forskellige opdragelsesmål afhang af deres uddannelsesmæssige og sociale baggrund (34).

Idealer og praksis

De konstaterede forskellige træk i henholdsvis »arbejderfamiliers« og »middelklassefamiliers« opdragelsesmønstre og mål forklares ofte ved henvisning til disse gruppers forskellige arbejdssituationer. Antagelsen går med andre ord ud på, at forældrene søger at lære deres

børn det, som de selv dagligt på deres arbejdsplads erfarer er nødvendige og nyttige færdigheder.

Rent umiddelbart ser resultaterne også besnærende ud, for både ældre og nyere undersøgelser synes at bekræfte denne sammenhæng. De viser, at forældre i »arbejderfamilier« prioriterer de såkaldte *traditionelle opdragelsesværdier* højt: børnene skal være lydige, rene og pæne og respektere autoriteterne. Forældre i »middelklassefamilier« anføres at have mere *udviklingsorienterede værdier:* børnene skal være lærevillige, nysgerrige, have tillid til forældrene, være selvstændige og kunne samarbejde med andre (35, 36).

Men et er forældrenes værdier og mål for børneopdragelsen – noget andet er deres rent faktiske opdragelse og de børn, der så at sige bliver resultatet af denne. Som en nyere norsk undersøgelse pointerer, var der store modsætninger mellem på den ene side de mål, som forældrene gik ind for i interviewene, og på den anden side børnenes aktuelle optræden i forbindelse med observationer i hjemmene. For dem at se var børnene i »arbejderfamilierne« ikke udpræget lydige eller konforme. De mest velopdragne og samtidig ret reserverede børn fandt de i bedrestillede »middelklassefamilier«, og disse børn virkede ikke mere selvstændige end børn fra »arbejderfamilier« (36).

Disse modsætninger illustrerer, at mere og andet end forældrenes formulerede mål for opdragelsen får gennemslagskraft i forhold til barnets personlighedsudvikling. Det gælder ikke mindst de betingelser, som forældrene er underlagt samtidig med, at de forsøger at leve op til deres idealer. F.eks. vil en belastende arbejdssituation, en dårlig økonomi eller svære personlige problemer slå benene væk under selv de mest ideelle forestillinger om, hvordan det indbyrdes forhold mellem børn og forældre burde være.

Inkonsekvente indgreb over for børnene, revselse på grund af hidsighed, manglende overskud til at tage en rolig snak om tingene og mere til – alt dette har ofte rod i forhold, som ligger uden for familien, og som forældrene ikke umiddelbart har indflydelse på. I de fleste familier vil forældrene efter bedste evne forsøge at lære børnene at leve op til de krav, som de selv konfronteres med, og som de anser for at være væsentlige elementer i deres daglige tilværelse. Og i den forbindelse spiller ikke kun arbejdssituationen, men også ens egen opdragelse samt holdning til samfundet, til andre mennesker og til ens eget liv ind.

Der hersker ingen tvivl om, at *forældrene,* bl.a. igennem deres opdragelsesform, har helt afgørende indflydelse i forhold til småbørns socialisering. I de senere år er man dog desuden blevet opmærksom på og begyndt at undersøge et langt større netværk, hvor også bedsteforældre, voksne venner, og ikke mindst *andre børn* anses for at have en vigtig funktion i et barns liv (37). Og samtidig har der været en voksende erkendelse af, at *daginstitutionen* ud over den daglige omsorg også opfylder en vigtig pædagogisk opgave i forhold til ikke mindst småbørns sociale udvikling.

Forældrenes centrale position

Forældrekærlighed

Forældrene indtager den centrale position i barnets net af sociale kontakter. Ansvaret for børnenes opdragelse og trivsel hviler i første række på deres skuldre. Det er dem, der følelsesmæssigt oplever den stærkeste tilknytning og det mest personlige engagement, som forpligter dem til at gøre alt for, at deres børn får det bedst mulige ud af tilværelsen. Det handler om alle de aspekter, som i daglig tale kaldes »forældrekærlighed«. Denne særlige kvalitet ved forældre/barn forholdet er svær at indkredse og beskrive præcist. Men i sin bog »Børns behov« skriver den engelske psykolog Mia K. Pringle, at efter hendes opfattelse er det mest grundlæggende og altafgørende træk ved forældrekærlighed, at *barnet bliver vurderet betingelsesløst og for sin egen skyld,* uafhængigt af køn, udseende, evner og personlighed; og at de begrænsninger, der lægges på forældrenes bevægelsesfrihed, tid og økonomi, accepteres uden fortrydelse og bebrejdelse (38). Der slås her ned på nogle kernepunkter, og teoretiske kvaler med at definere »forældrekærlighed« bør under ingen omstændigheder føre til, at denne væsentlige dimension i børns udviklingsbetingelser forklejnes eller lades ude af syne.

De primære tilknytninger

Forældre står i mere end én forstand i første række, når det drejer sig om voksne, som barnet knytter sig til. Det afgørende for det lille barns tilknytningsmuligheder i forhold til forældrene er, at de har *tid og overskud* til at være følsomme over for dets signaler. Men en sådan indlevelsesevne vil også hænge sammen med *deres personlighed og tidligere erfaringer* (39, 40).

Moderen er ikke spædbarnets eneste og »naturlige« tilknytningsperson. Af undersøgelser fremgår det, at barnet var mere knyttet til faderen end til moderen i de familier, hvor han tilbragte mere tid og tog sig mere af det end moderen (13).

Flere nære tilknytninger er en fordel

Barnet er ikke i sig selv begrænet til kun at kunne etablere ét nært forhold. Tværtimod har det kapacitet til at udvikle flere relationer samtidig (41). Nære forhold til mere end en voksen formodes desuden at være til fordel for barnets udvikling (42, 43, 44, 45).

For det første kan forskellige voksne tilbyde *forskellige former for kontakt.* Mødre og fædre (eller andre voksne) kan supplere hinanden. De kommer hver især med noget særegent, så de tilsammen kan skabe rigere udviklingsmuligheder for barnet, end én person er i stand til. For det andet vil et nært forhold og fortrolighed til flere voksne gøre barnet *mindre sårbart.* Hvis barnet har en god og tryg tilknytning til flere, kan uheldige følgevirkninger af en adskillelse fra den eneste ene forebygges (moderen kan blive syg, være nødt til at rejse bort, begynde at arbejde ude, skulle på fødeklinik o.lign.).

Fædre og kønsroller

Fædres rolle i forhold til den tidlige udvikling er desværre et forsømt område inden for forskningen, idet der parodoksalt nok findes flere undersøgelser om småbørns forhold til deres legesager end undersøgelser om de yngstes forhold til deres fædre (41). I modsætning hertil foreligger der en veldokumenteret viden om deres betydning

En nær kontakt med forældrene er vigtig for småbørns trivsel og udvikling.

82

for *de større børns personlighedsudvikling* (46, 47, 48, 49). Det er især i spørgsmålet om børns kønsrolleudvikling, at forskerne har følt det nødvendigt at overveje faderens og andre mænds rolle.

Med hensyn til småbørns udvikling ville det være interessant at vide, hvordan kønsroller opstår og udvikles. De forskningsresultater, der findes idag, fortæller stort set kun, at der allerede tidligt optræder forskelle mellem drenge og piger, og at kønsroller synes udviklede ved 3 års alderen (41). Men det tyder på, at både børnenes personlighedsudvikling og indlæring af kønsroller er afhængig af, at de *allerede som små* har nær kontakt med og mulighed for at identificere sig med voksne af forskelligt køn.

Mødres erhvervsarbejde

Sammenlignet med den sparsomme forskning om fædre og småbørn eksisterer der et næsten overvældende materiale om mødres betydning for spædbarnets og de yngstes trivsel. Måske er denne slagside en af årsagerne til antagelsen om, at mødres erhvervsarbejde ubetinget er skadeligt for småbørn udvikling. En omfattende forskning har imidlertid ikke kunne underbygge denne påstand (50). Konklusionerne i de forskellige oversigter omkring undersøgelser af dette spørgsmål spænder fra, at det ikke kan fastslås, at mødrenes erhvervsarbejde har nogen effekt på børnenes udvikling (51), over at det i alt fald ikke har nogen skadelig effekt (52), og til at børnene kun har gavn heraf (53).

Omsorgen og forholdet til barnet synes derimod særdeles afhængigt af *moderens tilfredshed* med sin rolle – det være sig som husmor eller udearbejdende. Utilfredse mødre uden erhvervsarbejde synes sammenlignet med andre – tilfredse med eller uden erhvervsarbejde og utilfredse med erhvervsarbejde – at have størst besvær med opdragelsen af børnene, mindst glæde ved samværet med dem, mindst selvtillid i moderrollen, ligesom de blev vurderet som udøvende den mindst hensigtsmæssige omsorg (54).

Andre børns rolle

Er småbørn sociale?

Samvær og leg med andre børn spiller en stor rolle for barnets udvikling. Forestillingen om, at børn ikke har særlig indflydelse på hinandens udvikling, stammer fra *gamle undersøgelser* fra 20'erne og 30'erne. Det samme gør antagelserne om, at børn tidligst er »gruppemodne« eller sociale efter 3-årsalderen, og at de derfor først kan have fordele ved daginstitutionsophold efter denne magiske aldersgrænse.

I en kritisk vurdering af forskningen omkring småbørns sociale udvikling fremhæver Jalmert, at såvel *de nyere undersøgelser* som en omvurdering af observationerne i de ældre afslører, at selv små børn har glæde af hinanden, og at de overvejende udviser positiv social adfærd i deres samvær (41). I de gamle undersøgelser kaldte man kun børns adfærd »social«, hvis de i gruppesituationer opførte sig præcist som voksne. Hvis børnene f.eks. efterlignede hinanden, legede parallelt med de samme ting, havde øjenkontakt fulgt af gensidig smilen og pludren, kravlede mod hinanden eller lignende, blev

83

det betragtet som »ikke-socialt«. Men sådanne samværsformer kan også mere rimeligt fortolkes som værende *de første spæde spirer* til den voksnes mere modne sociale samspil.

Indbyrdes kontakt blandt de yngste

Et kort blik på nogle få nyere resultater om småbørns måder at være sammen på kan illustrere, at de ikke er så socialt tillukkede over for hinanden, som mange umiddelbart tror. Vincze fulgte en mindre gruppe børn fra 3 måneders alderen og godt et års tid frem og så, at der allerede i 2. halvdel af første leveår kunne konstateres gensidig smilen og grinen, og at børn, der kunne krybe, tydeligt søgte hen mod hinanden fra 7 måneders alderen. I samme alder brugte de legetøj som et middel til kontakt, og i 10 måneder's alderen tilbød de hinanden ting (55). Becker fandt i en undersøgelse af 86 børn på omkring 9 måneder, at langt de fleste af dem var mere interesserede i og kiggede mere på et jævnaldrende barn end på legetøj, omgivelser, deres egen mor og andre voksne. Undersøgelser af vuggestuebørn har desuden vist, at så tidligt som i 8-10 måneders alderen udviklede børnene preferencer for bestemte andre børn, at børn i alderen fra 8 til 24 måneder havde sociale kontakt med hinanden i omkring en fjerdedel af observationstiden, og at størsteparten af kontakterne var positive og neutrale, hvorimod konflikter var sjældne (41).

Øvelse gør mester

Generelt set taler det sidste tiårs forskning altså for, at selv de helt små børns udvikling befordres af samvær med andre børn. »Den sociale intelligens« opfattes derfor ikke længere som noget medfødt, der automatisk folder sig ud på et givent alderstrin. Den sociale udvikling kræver, ganske som de øvrige sider af udviklingen, at barnet gennem det sociale samspil *gradvist tilegner sig erfaringer om og over sig i at omgås andre*. For de større småbørns vedkommende er det mere åbenlyst, at de aktivt søger og har udbytte af leg med jævnaldrende. En af de foretrukne aktiviteter blandt børnene er rollelegen (»far og mor og børn«, »købmand«, »indianer og cowboy« mm.), hvor de prøver sig selv af i forhold til de indtryk af de voksnes verden, som de har opsnappet i selvoplevede situationer eller mere inddirekte, f.eks. gennem TV. Disse rollelege har sammen med regellege (»tagfat«, »skjul« o.lign.) en vigtig funktion for den sociale udvikling.

Konsekvenser af »jævnaldrende-savn«

Beredvillige og legelystne voksne kan kun til dels erstatte samvær med andre børn. *Barnets forhold til den voksne* er oftest præget af afhængighed, hjælp og støtte samt intimitet (følelsesmæssig nærhed). *Børns forhold til hinanden* kan derimod karakteriseres ved ligeværd og ligestilling. De mødes i et give-tage-forhold præget af gensidighed, hvor de reelt står på samme niveau. Denne forskel betyder, at børn lærer noget helt andet i samværet med andre børn, end når de er sammen med voksne. At dette andet er nok så afgørende for den sociale udvikling, kan ses af en række prognoser for børn, der har haft uhyre lidt adgang til at lege med andre børn. Børn, der lider af såkaldt »jævnaldrende-savn« har vist sig at være særlig udsatte for at få problemer med at udvikle sociale færdigheder som f.eks. kom-

84

munikation med andre, med at lære at udtrykke aggressioner hensigtsmæssigt, med at forstå kønsroller og med at få sammenhæng i deres moralvurderinger. De kan få svært ved at tilpasse sig sociale krav og ved at forstå virkeligheden omkring sig, derunder at forstå andre mennesker og deres indbyrdes forhold (56).

Dagforanstaltningernes indflydelse

Effekt på forskellige udviklingsområder

Der er ingen tvivl om, at en *velfungerende* dagforanstaltning er af værdi for småbørns udvikling. Det fremgår af de ganske vist få undersøgelser omkring dagplejen (57, 58) og af »Vuggestuens og børnehavens betydning for børns udvikling« (59).

I følge den sidstnævnte oversigt fra Socialforskningsinstituttet tyder næsten alle undersøgelser af sociale og følelsesmæssige effekter på, at *daginstitutionsophold* giver mange fordele. Børnene her er mindre hæmmede, mere initiativrige, nysgerrige og tilpassede. De er mere selvstændige i forhold til voksne og selvhævdende i sociale sammenhænge, men samtidig mere afhængige af andre børn. Det synes som om, hjemmebørnene udvikler en stærkere selvkontrol. Gode vuggestuer viste sig at kunne stimulere udviklingen, her var kvaliteten på disse institutioner helt afgørende. Hvad angår den intellektuelle udvikling er effekten af daginstitutionerne afhængig af, hvilket hjemmemiljø barnet kommer fra. Børn fra såkaldte »ustimulerende« miljøer har størst udbytte. Sprogudviklingen synes at hæmmes noget, men resultaterne er ikke helt éntydige. Barnets kreativitet fremmes, og stort set har der kunne noteres positive effekter med hensyn til senere skolegang (60).

I en nyere undersøgelse af omkring 100 børn på godt 5 år fandt Gunnarsson, at daginstutionsbørn og hjemmebørn generelt set ikke udviste væsentlige forskelle med hensyn til intellektuel udvikling. Hvor der på delområder var tendenser til forskelle, faldt de ud i børnehavebørnenes favør. Formodningen om, at børnehavebørnene skulle ligge mere under for kammeraters indflydele kunne ikke bekræftes, tendensen gik snarere imod (61). Sønderlund fandt stort set ingen forskelle, hvad angår udviklingen hos 2-årige hjemmebørn og jævnaldrende børn, der mindst et år var blevet passet på vuggestue eller i dagpleje. Hun fandt ikke belæg for antagelsen om, at daginstitutionsbørn forsinkes i deres sproglige udvikling (57).

Trives børn i vuggestuer?

Eftersom stadig flere kvinder med helt små børn arbejder ude, er det højst uheldigt, at der for det første mangler tilstrækkelig viden om, hvordan og hvornår barnets *overgang til vuggestue* kan foregå mest hensigtsmæssig, selv om enkelte undersøgelser antyder, at børn i alderen fra ½ til 1-2 år har størst vanskeligheder med at falde til i det nye miljø (59). For det andet savnes der en mere uddybet forståelse af, hvordan barnets tilknytning og sociale samspil udvikler sig, når også andre voksne end forældrene fungerer som kontaktpersoner. Bevarer barnet et godt og nært forhold til forældrene? Hvilken karakter får tilknytningen til andre, der ofte har ansvaret for en hel gruppe børn?

85

Dagligdag i vuggestuen.

86

Den svenske børnepsykolog Kerstin Sjöblom har forsøgt at belyse væsentlige sider ved disse spørgsmål (62). Udgangspunktet for undersøgelsen var en udpræget kritisk holdning overfor, at spædbørn allerede tidligt begynder på vuggestue. Resultaterne viste dog, at mange af de små trivedes og så ud til at have det godt. Spædbørnene reagerede alle, omend på forskellig vis, på det nye miljø og de fremmede ansigter. Men efterhånden knyttede de sig til personalet. Selv om dette forhold ikke var så nært som det, børnene havde til forældrene, kunne det blive tilstrækkeligt stærkt til, at børnene i institutionen kunne udvikle sig på en positiv måde.

På baggrund af resultaterne konkluderes det bl.a., at miljøskiftet hjem/vuggestue indebar en gennemgribende forandring i barnets situation. Barnets tilpasning til det nye miljø afhang af, om forældrene gav sig tid til en tilstrækkelig lang indkøringsperiode (for nogle børn var 3 uger nødvendig), og om en bestemt voksen blandt personalet fungerede som den primære tilknytningsperson. Personalet var den mest betydningsfulde faktor i forhold til børnegruppens fungeren og det enkelte barns trivsel. Bedst gik det, hvor de havde en formuleret pædagogisk målsætning og faglig viden om det lille barns behov og udvikling. Såvel personale som forældre ønskede, at børnene kunne nøjes med at tilbringe færre timer på institutionen. De små var meget trætte sidst på dagen. Endelig viste det sig som en fordel for børnene, hvis personale og forældre var indstillede på og havde tid til samarbejde omkring børnene.

3.3. Mål for småbørns udvikling

Officielle mål

Som omtalt tidligere varierer forældres mål med børneopdragelsen med både køn og social position. Hvad angår officielle mål er det karakteristisk, at der ikke eksisterer en politisk vedtaget målsætning for daginstitutionernes opgaver i forhold til småbørns udvikling. Men administrativt er der udarbejdet en beskrivelse heraf i det såkaldte »daginstitutionscirkulære«, heri hedder det således:

> »46. Daginstituionerne har til opgave i samarbejde med forældrene at skabe et miljø for børnene, der kan supplere hjemmets opdragelse. Der bør stræbes for, at barnet udvikler sig til et åbent og selvstændigt menneske, der har vilje til at samarbejde, og som søger at anvende sin viden til at forbedre egne og andres livsvilkår.
> Daginstitutionerne må derfor kunne tilbyde børnene tryghed samt give dem mulighed for oplevelser, der stimulerer deres trang til at udforske omgivelserne, således at deres erfaringsområde udvikles og deres aktivitet fremmes.
> Denne opgave må søges fremmet under hensyntagen til børnenes forskellige alders- og udviklingstrin« (63).

Ud over dette administrativt fastsatte mål har enkelte *kommuner* politisk formulerede mål for daginstitutioner og enkelte har tillige udarbejdet indholdsbeskrivelser.

For dagplejen er ikke fastsat noget pædagogisk mål.

For de større børns vedkommende er målene formuleret i »Lov om folkeskolen«. Folkeskolens formålsparagraf lyder:

> »§ 2. Folkeskolens opgave er i samarbejde med forældrene at give eleverne mulighed for at tilegne sig kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, som medvirker til den enkelte elevs alsidige udvikling.
> Stk. 2. Folkeskolen må i hele sit arbejde søge at skabe sådanne muligheder for oplevelse og selvvirksomhed, at eleven kan øge sin lyst til at lære, udfolde sin fantasi og opøve sin evne til selvstændig vurdering og stillingtagen.
> Stk. 3. Folkeskolen forbereder eleverne til medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og til medansvar for løsningen af fælles opgaver. Skolens undervisning og hele dagliglivet må derfor bygge på åndsfrihed og demokrati« (64).

Foruden dette overordnede mål er der i loven fastsat delmål og indhold for fagene, og i vejledningsform er der udformet detaljerede beskrivelser af fagene, klasselærerarbejdet, forældresamarbejdet, evaluering osv.

I folkeskolens § 10 findes et delmål for børnehaveklassen:

> »I børnehaveklassen beskæftiges børnene med leg og andre udviklende beskæftigelser, og det tilstræbes at gøre børnene fortrolige med skolens daglige liv.«

Alt i alt er der sammenfald i de beskrevne mål for daginstitutioner og forskolen:

> Der skal samarbejdes med forældrene, der skal stræbes mod en alsidig udvikling hos barnet, og der skal arbejdes henimod selvtillid, selvstændighed, kritisk vurderingsevne, åbenhed, et tillidsfuldt og trygt forhold til omgivelserne, initiativ, nysgerrighed, lærelyst, viden og færdigheder, skaberglæde, varierede udtryksformer, og samarbejdsvilje og -evne, konfliktløsningsevne, ansvarlighed og accept af andre menneskers værdi.

Det fremtidige voksenliv – og barndommen

At udforme og nå til enighed om en overordnet målsætning for småbørns udvikling kan være svært. Det gælder ikke mindst i en tid, hvor socialiseringen af den opvoksende generation præges af, at hele *samfundet er under hastig forandring*. Småbørn af i dag vil som voksne komme til at stå over for helt andre krav og udfordringer, end deres forældre og bedsteforældre har mødt. Mest iøjenfaldende er forandringerne i erhvervsstrukturen og produktionsmåden. De er ensbetydende med, at andre kvalifikationer må udvikles som svar på arbejdssituationens nye udfordringer. Men dagen har mere end 8 timer, og tilværelsen omfatter andre sider end lige arbejdslivet. For hertil kommer, for at bruge opdelingen fra »U-90«, familielivet, fritidslivet og samfundslivet (65).

Et synspunkt for den udvikling, man må ønske for børnene, er der-

88

for, at »den enkelte må udvikle sin personlighed med henblik på alle disse sider af tilværelsen« (65).

Især når det drejer sig om småbørns udvikling og socialisering vil en for overdreven betoning af det i dette citat antydede funktionelle perspektiv møde modstand. Kritikken går på, at børns liv kan ikke og skal ikke reduceres til at være blot en forberedelsesfase eller et forhindringsløb, som skal overstås før porten slås op til det virkelige liv, voksenlivet. I stedet fremhæves det, at *barndommen har sin egen værdi*, som der må værnes om.

Småbørn oplever og fungerer på en kvalitativt anderledes måde end de fleste voksne. Eksempelvis udtrykker de følelser spontant og direkte og oplever omverdenen og andre mennesker på en meget umiddelbar måde. De forundres, eksperimenterer og afprøver. De opsluges i leg og lader fantasien spille, og deres opfindsomhed (og stædighed) kender ingen grænser, når noget skal opnås.

Det er ikke alene i børnenes, men også i fremtidens interesse, at der værnes om de særlige kvaliteter i børnenes liv. Mange af disse »barnlige« træk indeholder *kimene til de kreative, skabende, nytænkende og kritiske egenskaber* hos mennesket, som er forudsætningen for al udvikling og vækst, det gælder såvel på det personlige plan som i samfundsmæssig henseende.

Socialisering er derfor ikke blot forberedelse til voksenlivet og en tilpasning til de bestående rammer. Det er derimod *en kompliceret balanceakt*, hvor børnenes liv og særlige forudsætninger må respekteres samtidig med, at de får mulighed for at tilegne sig de egenskaber og færdigheder, der på længere sigt kan sætte dem i stand til at hamle op med voksenlivets mange udfordringer.

3.4. Krav til opvækstmiljøet

Forskellige miljøer har forskellige ressourcer

Set i forhold til småbørns udvikling vil forskellige opvækstmiljøer have forskellige ressourcer – det gælder socialt, psykisk, økonomisk osv. Der findes ikke nogen enkelt model for de ideelle opvækstvilkår, som garanterer småbørn de bedst mulige betingelser for en alsidig personlighedsudvikling. Tværtimod er det ikke engang lykkedes at finde éntydige kriterier for udskillelse af særlige risikofamilier (66).

Dette betyder dog ikke, at alle opvækstmiljøer er lige befordrende i forhold til småbørns udvikling. Og det betyder heller ikke, at det er udelukket at skelne mellem gode og mindre gode betingelser i så henseende. Med baggrund i de tidligere overvejelser om forudsætninger og mål for småbørns udvikling er det således muligt at præcisere tre overordnede krav. Disse krav danner udgangspunkt for den vurdering af de nutidige opvækstvilkår, som præsenteres i næste kapitel.

Overordnede krav

Opvækstmiljøet må for det første give forudsætninger for, at småbørn får adgang til *samspil med andre mennesker*. På den ene side må samspillet indebære en vis dybde og kvalitet. Småbørn har brug for

at indgå i nære og stabile forhold til først og fremmest forældrene, men også andre, der har tid, overskud samt forståelse for børns behov og deres særlige oplevelsesmåder og handlemuligheder. På den anden side må kontaktfladen præges af en vis bredde. I takt med stigende alder vil børn drage stor fordel af et varieret socialt samvær med andre børn og voksne i forskellige aldre, af begge køn, med forskellig social baggrund, livsstil og lignende.

For det andet må opvækstmiljøet være af en sådan beskaffenhed, at det fremmer småbørns *udfoldelsesmuligheder og aktiviteter sammen med såvel voksne som børn.* De fysiske rammer i de nære omgivelser må stimulere deres aktivitetsmuligheder samtidig med, at de sundhedsmæssigt set er forsvarlige og sikre. De umiddelbare omgivelser bør være så brogede og levende, at de inspirerer til udforskning og leg. Aktivitetsmulighederne i det nære miljø må give småbørn lejlighed til gradvist at blive integreret i de voksnes verden. Også mindre børn har brug for at erhverve sig førstehåndserfaringer med virksomme voksne og for at få lejlighed til at indgå i fælles aktiviteter præget af mening og ansvar. Men parallelt med disse indledende øvelser til den senere deltagelse i flere og flere sider af samfundslivet har småbørn også behov for at kunne være sig selv, uforstyrede og i fred for de voksnes overvågende øjne og indblanding. Miljøet skal med andre ord afspejle og give plads for såvel voksenkultur som børnekultur.

For det tredje må de sociale omgivelser sikre småbørn en vis *kontinuitet i opvæksten.* Dette er ikke mindst afgørende for identitetsudviklingen. Tilegnelsen af en realistisk erkendelse af sig selv i forhold til omverdenen fordrer, at de forskellige erfaringer, krav og påvirkninger, som nutidens børn udsættes for, ikke opleves kaotisk. Udviklingen af den personlige identitet og opbygningen af en sammenhængende erfaringsverden fremmes, hvis de forskellige situationer i deres tilværelse hver for sig er overskuelige, og hvis de indbyrdes er kendetegnet ved en vis harmoni og overensstemmelse. Etableringen af den nødvendige kontinuitet dels mellem forskellige livsepoker (fortid, nutid, fremtid), dels mellem barnets forskellige væresteder og de dertil knyttede personer, kræver hjælp fra især forældrene. Det er i første række dem, der har ansvaret for og som gennem en fælles indsats kan styrke kontinuiteten i deres barns liv. De skal fungere som en slags faste holdepunkter, og de skal selv og i et samarbejde med andre hjælpe barnet med at fordøje og integrere de mange facetter i dets erfaringsverden.

90

Kapitel 4: Småbørns opvækstbetingelser i dag

4.1. Social kontakt

De første tilknytninger

Graviditet og fødsel

Samspillet mellem et barn og dets forældre starter allerede i *graviditeten*. Hos de fleste vordende mødre og fædre vokser der forventninger frem i forhold til det barn, der er i vente. De begynder at indstille sig på den lille nye, og ændrer sig i takt hermed. Omvendt er heller ikke det ufødte barn upåvirket af sine forældres situation. Den gravides legemlige og psykiske tilstand samt familiens sociale levevilkår øver i en række henseender indflydelse på graviditeten og fødslens forløb. Som det omtales i betænkningen om barselorlov viser en række undersøgelser, at risikoen for bl.a. svangerskabskomplikationer og for tidlig fødsel vil være størst, hvis den gravide har fysisk anstrengende eller stillesiddende arbejde, har ringe socioøkonomiske kår eller er udsat for psykisk belastning og stress (1).

Som det fremgår af rapporten om »Småbørn og tidlig indsats« har den folkelige debat i de senere år vist, at mange vordende forældre er opmærksomme på, at graviditeten og fødslens forløb har stor betydning for barnets og den øvrige families trivsel. Vedrørende *fødslen* fremhæves det, at forbedringerne af indretningen af fødestederne hidtil er gået i retning af at forøge den fysiske sikkerhed for mor og barn, hvorimod der er lagt alt for lidt vægt på at imødekomme væsentlige psykiske og sociale behov. Det er i den forbindelse f.eks. afgørende, om der er et hjemligt miljø med mulighed for, at begge forældre kan yde både raske og syge nyfødte stadig omsorg og nær kontakt.

Fortrolighed kræver tid og overskud

Den gensidige tilknytning mellem barnet og forældrene er som nævnt i kapitel 3 af afgørende betydning for dets trivsel og udvikling. Det er derfor vigtigt, at både moderen og faderen tilbydes sådanne vilkår, at de har de muligheder og den tid, der skal til for at de kan blive fortrolige med den lille ny.

Etableringen af den gensidige tilknytning mellem forældrene og barnet kræver for det første *tid*. For forældrene starter den kritiske periode umiddelbart efter barnets fødsel. Skal moderen og faderen fremelske kærlige følelser og nære omsorg for den lille ny, må de for

91

det første have mulighed for tilnærmelsesvis at dele døgn med barnet. For det andet kræver en sådan tilknytning, at forældrene har *kræfter og psykisk overskud* til at leve sig ind i og forstå spædbarnets behov og »signaler«.

Efter hjemkomsten fra sygehus eller klinik står forældrene (oftest moderen) alene med ansvaret for den lille samt med de mange nye opgaver og pligter. De svenske psykiatere Nielsson & Almgren undersøgte i 1970 et repræsentativt antal gravide og nybagte mødre og fandt, at omkring 2/5 af dem havde sikre symptomer på psykiske lidelser både i graviditeten og i tiden efter fødslen (2). Mens gravide kvinder ofte anses for at være noget utilregnelige, er det mere nyt, at moderens barselsperiode ikke er lutter idyl. Hendes eventuelle depression eller given op og håbløshed forklares af nogle som udtryk for fysiologiske og hormonale ændringer efter den nyligt overståede fødsel. Men i et par nyere undersøgelser understreges det, at disse reaktioner nok også grunder sig i den ydre virkeligheds problemer. Også den nybagte far kan udvise sådanne symptomer – forudsat han er lige så involveret i omsorgen for spædbarnet, som moderen er (3,4).

I forhold til hvor væsentlig det tidlige samspil mellem spædbarnet og forældrene er, forekommer den nugældende barselsorlovsordning at være helt utilstrækkelig. Som anført i »Betænkning om barselsorlov« tilgodeser den ikke hverken amningen eller barnets etablering af tilknytninger til sine forældre (5). Det er nemlig ikke alene de 3 første måneder i et barns liv, men også *anden halvdel af 1. leveår,* der for barnet må karakteriseres som den kritiske periode for udviklingen af nære og gensidige forhold til andre mennesker (6). På dette tidspunkt vil begge forældrene i de fleste familier for længst være i arbejde igen.

I den alt for korte barselsorlovsperiode må forældrenes samvær med den lille ny ydermere ofte trives i skyggen af bekymringer om, hos hvem og hvor barnet kan være, når moderens orlov udløber. Den mor, der har udsigt til at måtte acceptere en sekundaløsning med hensyn til sit barns omsorg eller til at skulle miste sin tilknytning til arbejdsmarkedet (dvs. sit job og/eller sin arbejdsløshedsunderstøttelse), vil forståeligt nok være i en så presset situation, at der ikke er det store overskud at investere i forholdet til hverken barn eller partner.

Forældres usikkerhed

En del af småbørnsfamiliernes problemer i tiden lige efter fødslen hænger givet også sammen med, at mange unge er særdeles *uforberedte på at blive forældre.* Tidligere generationer (især pigerne) tog helt naturligt del i pasningen af små søskende og slægtninges børn. Men med nutidens små søskendeflokke og den geografiske spredning af slægten har mange unge ikke nævneværdige erfaringer med børn. De står især usikre overfor den situation, hvor de selv får deres første barn.

Som nævnt i rapporten »Småbørn og tidlig indsats« indtager *sund-*

92

hedsplejersken en nøgleposition i støtten til især familier med spædbørn. Sundhedsplejersken kommer til stort set alle børnefamilier uanset social status, sygdom eller trang, og forældrene har mulighed for at få opbygget et tillidsforhold til hende omkring deres lille barn. Sundhedsplejerskens råd var oprindelig rettet mod spædbarnets ernæring og legemlige pleje, men efterhånden er hendes arbejde blevet mere alment vejledende, ligesom det er udvidet til at omfatte børn op til skolealderen. Man kan, som det anføres i den nævnte rapport, diskutere, om sundhedsplejerskerne efter deres uddannelsesbaggrund er den bedst egnede personalegruppe til at yde vejledning til småbørnsfamilier i så bredt et omfang.

Forældrenes usikkerhed er størst i den første tid efter fødslen, men også sidenhen kan de have brug for andres erfaringer og hjælp. I og med at der i dag er mere diskussion om opdragelsesspørgsmål end førhen, er forældre på mange måder sat i en vanskelig situation. Den gøres paradoksalt nok heller ikke lettere af, at nutidens forældre tilsyneladende er mere indstillede på at tage hensyn til og tilgodese børnenes behov end førhen. Som Heinild siger, er det blevet hans personlige erfaring efter sit mangeårige arbejde med børnefamilier, at mange unge hjem i dag er mere opmærksomme på deres børns problemer og stort set opdrager dem med større kærlighed end for blot en generation siden (7).

Den daglige kontakt med forældrene

Det anstrengte tidsbudget

Kvindernes øgede erhvervsdeltagelse, de større afstande mellem hjem og arbejde og opskruningen af tempoet på mange arbejdspladser – alt dette og mere til gør, at småbørnsforældrenes samvær med hinanden og med deres børn har fået fundamentalt ændrede betingelser at trives under i de seneste år.

Stadig flere forældre hænger til hverdag i en klokkestreng, og deres anstrengte tidsbudget præger naturligvis kontakten med børnene. De har mindre tid. Samtidig vil den tid, de har, ofte være skemalagt uden hensyn til, hvornår børnene har mest brug for dem, og hvornår begge parter har det fornødne overskud og er oplagte til at kunne give hinanden noget. Mange småbørn er kun lidt sammen med deres forældre i hverdagen. Der er dels en kort stund om morgenen, men da skal alle skynde sig af sted. Dels er der et tidsrum sidst på eftermiddagen og først på aftenen, men da er de små ofte trætte, og forældrene skal netop på dette tidspunkt klare en række praktiske gøremål. Der skal købes ind, ryddes op, laves mad, vaskes op osv. Hertil kommer, at forældrenes behov for på den ene side at hvile ud og på den anden side deltage i aktiviteter uden for familien uundgåeligt kommer i *konflikt* med børnenes krav på deres opmærksomhed og tid.

Enlige mødre

Reelt enlige forsørgere med erhvervsarbejde har formodentlig endnu mindre tid og overskud til børnene end familier, hvor to kan hjælpes ad i det daglige. Som omtalt i kapitel 2 har enlige mødre oftest en længere arbejdstid end gifte og samlevende kvinder med børn, lige-

93

som deres boligforhold og økonomiske situation er ringere. De må med kun én indtægt tilpasse sig en halv dansk normallevestandard (8). Også i social henseende kan de have problemer. Forskellige undersøgelser viser samstemmende, at den enlige mor ofte er isoleret, delvis på grund af børnepasningsproblemer (9). Hendes mangel på nær social kontakt med en partner eller andre voksne kan i forhold til børnene få særdeles uheldige konsekvenser, idet en del af dem presses ind i en rolle som en slags »erstatningsobjekt«. Det er imidlertid særdeles problematisk, hvis en mindreårig skal fungere som moderens eneste fortrolige eller skal være den primære kilde til opfyldelsen af hendes behov for følelsesmæssig nærhed og kærlighed (10, 11).

Daglig opholdstid uden for hjemmet

Mange småbørn må i dag på grund af forældrenes lange arbejds- og transporttider være væk hjemmefra lang tid hver dag. Nu er det ganske vist ikke muligt at angive et vist antal timer som mål for den for alle børn optimale daglige opholdstid i dagforanstaltninger. For dette afhænger selvfølgelig af den givne dagplejes eller daginstitutions kvalitet og af, hvordan forholdene i hjemmet er. Men i alt fald synes der blandt både forældre og pædagoger at herske bred enighed om, at de timer, der ligger ud over et 6 timers dagligt ophold, har en tvivlsom værdi (12).

Hvad mener børn og forældre?

Hvordan opleves denne situation af børn i dag? De større børn giver selv udtryk for, at den er gal. En norsk spørgeskemaundersøgelse om skolebørns ønsker og vaner med hensyn til kultur- og fritidstilbud viste således overraskende, at det børnene ønskede sig mest af alt var mere af de voksnes tid (13). I et svar på spørgsmålet »Hvad skal vi bruge børneåret til«, skriver en 7-årig pige fra Hillerød meget apropos: »Jeg synes også godt, at ens forældre kunne få mere tid sammen med børnene. Mange gange er det ikke nok med weekenden...« (14).

At forældrenes manglende tid ikke blot opleves som et problem set fra en børnesynsvinkel, vidner de mange henvendelser til Børnekommissionen om. En overvældende del af de indsendte bidrag kredser om arbejdssituationen i forhold til børnenes og forældrenes behov. Forældrenes oplevelse af deres manglende tid til omsorgen for småbørnene udmønter sig således bl.a. i forslag om en udvidet barselsorlov, og orlov i forbindelse med børns sygdom samt et næsten massivt krav om øgede muligheder for nedsat arbejdstid eller deltidsarbejde (15).

De traditionelle kvindefunktioner

Da mødrene gik ud på arbejdsmarkedet, lod de en række af deres hidtidige opgaver i familien bag sig. Med deres deltagelse i arbejdslivet reduceres den tid, energi og måske også opmærksomhed og interesse, der er tilovers til de traditionelle kvindefunktioner. En ting er, at der slækkes på rengøring, hjemmebag og andre materielle sider af familielivet. Det kan nogle købe sig fra, og andre lære at leve med. Men det forholder sig unægtelig noget anderledes med de mere følelsesmæssigt betonede og omsorgsprægede funktioner.

94

Der er her tale om et sæt af opgaver, som vi knapt nok kender omfanget af. De er svære at indkredse og beskrive. Igennem hundreder af år er de blevet varetaget af kvinderne, og kun få ud over dem har keret sig om den enorme – og ubetalte – indsats, de her lagde i forhold til familielivet og børnene. På sin vis har disse opgaver haft et så selvfølgeligt og naturligt præg, at de nærmest har været usynlige. I de senere år er de imidlertid dukket frem som et indtil videre uløst problem. Det hænger sammen med, at disse funktioner ikke er blevet overtaget af andre, men tværtimod er nødlidende i den nye familietype. Mange mødre er bevidste herom og har dårlig samvittighed overfor deres børn.

Faderens rolle

Som nævnt i kapitel 2 er det stadigvæk mødrene, som tilbringer mest tid sammen med børnene og som i første række tager hånd om de praktiske opgaver, der er forbundet med omsorgen for dem. Og det gælder ikke alene de deltidsarbejdende, men også dem, der arbejder lige så mange timer som deres mænd.

Fædrenes manglende deltagelse i deres småbørns liv har nok en holdningsmæssig baggrund, men den er også grundet i, at de fleste som nævnt i kapitel 2 har en lang arbejdstid. Fædre, der i en svensk undersøgelse blev bedømt som »gode fædre«, havde således et træk fælles: de havde alle tilbragt mere tid sammen med deres små børn, end fædre normalt har mulighed for (16).

Børn, der vokser op i en familie, hvor begge forældre tager del i de praktiske og omsorgsprægede opgaver på hjemmefronten, har udviklingsmæssigt set fortrin. De har som nævnt i kapitel 3 for det første alle de fordele, der knytter sig til at have mere kontakt med og et tættere forhold til deres far. Og for det andet vil de kunne tilegne sig flere handlemuligheder, fordi de igennem forældrenes eksempel får den nutidssvarende opfattelse, at ens rolle i tilværelsen og ens fremtidsudsigter ikke begrænses af, om man ved skæbnens lod blev født som dreng eller pige.

Syge småbørn

Selv om mange småbørnsforældre som omtalt står i en presset situation, ikke mindst hvad angår tid til samvær med børnene og hinanden, vil de fleste finde en balance, så dagligdagen fungerer. Men det er et sårbart system, hvor uforudsete begivenheder, som f.eks. småbørns almindelige infektionssygdomme, giver anledning til uforholdsmæssigt store problemer.

Syge eller sløje småbørn har brug for forældrenes eller i det mindste andre *fortrolige voksnes omsorg,* de kan ikke være alene hjemme eller overlades til ukendte hjemmehjælpere eller babysittere. I mere alvorlige tilfælde, hvor indlæggelse på hospital er nødvendigt, opfordres forældrene som oftest til at opholde sig så meget som muligt ved deres barns side. Mindst lige så vigtig som denne forældredeltagelse i forbindelse med selve sygehusopholdet er det, at forældre har tid til en intensiv kontakt og samvær med barnet efter hjemkomsten. På dette tidspunkt vil der ofte komme en vanskelig periode, hvor barnet skal udleve sin skuffelse og bitterhed mod sine forældre, fordi de

95

»efterlod« det et fremmed sted fyldt med angstprovokerende og ubehagelige oplevelser.

Som det fremhæves i rapporten »Småbørn og tidlig indsats« er *de eksisterende tilbud* med hensyn til pasning af syge børn ikke tilstrækkelige. Forældre med erhvervsarbejde har som oftest hverken ret til eller mulighed for at yde deres syge børn den nødvendige omsorg og tryghed.

Kun offentligt ansatte kan i dag i meget begrænset omfang blive hjemme for at passe et sygt barn, idet de har adgang til at blive hjemme på barnets første sygedag. Selvom kun få har adgang til at blive hjemme i forbindelse med deres børns sygdom, må det anses for sandsynligt, at de faktisk i et vist omfang er fraværende fra arbejdet af denne årsag.

Med hensyn til *indlæggelse* af børn på sygehus mener udvalget vedrørende tidlig indsats endvidere, at der formentlig indlægges flere børn end nødvendigt. Forklaringen herpå kan dels søges i ovennævnte forhold vedrørende pasning af syge børn i hjemmet, dels i manglende muligheder for lægetilsyn i hjemmet. Udvalget finder det desuden uhensigtsmæssigt, at langt de fleste børn indlægges på ikkebørneafdelinger. Børneafdelingerne har større mulighed for at tilgodese børnenes særlige behov, både med hensyn til det fysiske miljø, personalets sammensætning og uddannelse samt muligheden for mere aktiv forældredeltagelse i plejen.

Økonomiske og arbejdsmæssige belastninger

Når så stor en del af småbørnsmødre har et job, skyldes det ikke blot en lyst til at realisere sig selv. For mange af disse mødre gælder, at deres interesse i at arbejde uden for hjemmet er parret med en økonomisk nødvendighed. Som omtalt i rapporten »Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold« er det dyrt at etablere sig og bo i både nye lejligheder og parcelhuse. De høje boligudgifter kan også betyde, at mange forældre ikke har valget imellem, om de vil have to fuldtidsjobs, eller om en af dem eller de begge vil gå ned i tid for at være mere sammen med børnene. En anden ting er, at selv om forældrene økonomisk kunne få det til at løbe rundt med en eller anden form for nedsat arbejdstid, så vil deres muligheder alligevel ofte begrænses af en del arbejdsgiveres og faglige organisationers holdning hertil. Som det også fremgår af den nævnte rapport, er arbejdsmarkedet som helhed betragtet ikke særlig fleksibelt over for forældres ønsker med hensyn til nedsættelse eller indbyrdes forskydninger af arbejdstiden.

Ud over arbejdstidens længde kan også dens placering volde problemer, f.eks. i de tilfælde, hvor den ikke harmonerer med daginstitutionernes åbningstider. Mange har som omtalt i kapitel 2 svært ved at nå at hente deres børn, inden institutionen lukker. At arbejdstider kan gå helt på tværs af forældres og børns behov kommer særlig markant til udtryk ved *skifteholdsarbejde*. Her er der eksempler på, at småbørnsforældre går på forskelligt skift (og følgeligt har et minimalt samvær med hinanden på hverdage), og at småbørn må

96

anbringes i døgnpleje 2 ud af 3 uger (når moderen er på aften – eller nathold) (17).

Forældrenes samvær med børnene præges ikke kun af arbejdstidens længde, men også af selve arbejdssituationen. Eftersom det er moderen, der som oftest tegner sig som nøglepersonen med hensyn til omsorgen for børnene, må en belastende arbejdssituation, som tapper hendes kræfter og overskud, formodes at slå særlig hårdt igennem i forholdet til børnene. Mange kvinder, især i industrien, er i endnu højere grad end deres mandlige arbejdskammerater udsat for belastninger. Deres arbejdsfunktion er typisk *monotont tempoarbejde*, og det hastige tempo og de ensformige bevægelser synes at resultere i hyppige stresssymptomer samt muskel- og ledsymptomer (18).

Arbejdsløshed

Selv om det på den ene side er klart, at der i og med mødrenes øgede erhvervsdeltagelse er opstået problemer med hensyn til omsorgen for børnene, er det på den anden side lige så klart, at børn ikke nødvendigvis trives, fordi de har deres mor eller far til disposition hele dagen. I de tilfælde hvor forældrene mod deres vilje er afskåret fra at arbejde ude – for eksempel på grund af manglende børnepasningsmuligheder og/eller arbejdsløshed – må det modsatte snarere forventes. Der findes ingen undersøgelser af, hvordan den voksende arbejdsløshed her i landet indfluerer på forældrene og deres forhold til børnene. Men en udtalelse fra en langtidsledig mor illustrerer, hvordan det kan være:

> »Jeg har et barn, som trænger til at komme ud blandt andre børn, som hænger op ad sin mor og pyldrer hele dagen. Jeg er selv ved at blive desperat af at gå hjemme med hende, jeg er langtidsledig og TRÆNGER til at arbejde. Jeg har taget maskinskrivningskursus, jeg søger job, søger job, søger job ...
> Sidste afslag kom fra skolevæsenet, der foretrak en med store børn (som har haft alle børnesygdommene), en der *har* et job, som hun nu skal opsige...
> Der er noget galt, når selv det offentlige ikke kan anlægge et mere samfundsvenligt synspunkt ved ansættelser. Og det er ikke i samfundets interesse at have en flok halvt vanvittige (og det bliver man) langtidsledige gående« (19).

Forbindelse til slægt og naboer

Bedstemor har også arbejde

I forhold til børnenes trivsel og udvikling kan det blive meget afgørende, om de et eller andet sted uden for familiens snævre kreds kan få udvidet deres kontakt med voksne. Når det gælder samvær præget af gensidig varme og ømhed falder blikket naturligt her på slægtninge og vel nok først og fremmest på *bedsteforældrene*. Men hverken de eller onkel og tante bor sædvanligvis i nærheden. Samtidig har de med stor sandsynlighed selv et arbejde at passe i dagtimerne.

Småbørns muligheder for kontakt med naboerne vil være afhængig af forældrenes forhold til de omkringboende. Som det fremgår af kapitel 2 har mange beboere imidlertid ikke nogen fast forankring i nærmiljøet. Især i nyere forstadskvarterer og etageboligområder er

det generelt set et fåtal af naboerne man hilser på, snakker med eller kommer sammen med. For specielt børnefamilier gør der sig dog det gældende, at netop børnene forholdsvis ofte er anledningen til etablering af nærmere kontakt mellem forældrene og naboer.

Hvor der er tale om »anonyme naboskaber« får det som konsekvens, at heller ikke småbørnene har fordelen ved i deres nære omgivelser at kunne trække på et socialt netværk bestående af kendte og fortrolige voksne (20). Den snævre kontaktflade bliver ikke mindre af, at der i vores kultur er en tendens til, at voksne og unge fortrinsvis interesserer sig for egne eller højst slægtninges børn: Det er »vores børn«, men »de andres unger« (21). Hvis det lykkes for børnene at få *en voksen kammerat*, kan det have uanet betydning for dem. Sådanne ressourcepersoner eksisterer, men det er mere held end sædvane, at børn har sådanne kontakter til beboerne i deres nærmiljø.

Legekammerater i nærheden?

Især for småbørn, der ikke er i dagpleje eller daginstitution, er det afgørende, om de har adgang til legekammerater i nærheden af hjemmet. I mange tætbeboede områder ligger både villakvarterer og karrébebyggelser imidlertid næsten øde hen i dagtimerne, fordi de fleste voksne er på arbejde, og deres børn dermed er væk hjemmefra. I de *tynd befolkede områder* er situationen særlig grel. Her er der store afstande mellem familier med eventuelle legekammerater, ligesom der næsten altid er langt til pædagogiske og kulturelle tilbud.

I de indsendte bidrag til Børnekommissionen beklager mange mødre med hjemmepassede børn sig over, at især deres 3-5-årige børn ikke kan få et tilbud i form af for eksempel halvtidsbørnehave eller mere utraditionelle legestuer, så de en del af dagen eller bare nogle dage om ugen kunne få lejlighed til at lege med jævnaldrende. Det der ifølge deres udsagn typisk forhindrer en sådan ordning er, at nogle kommuner højst har daginstitutionspladser til børn af enlige forsørgere eller familier med dobbelt udearbejde, at en økonomi baseret på kun en indtægt ikke rækker til en heldagsplads i en daginstitution, og at der på trods af store afstande mellem hjem og daginstitution ikke etableres kørselsordninger (15).

Forholdet mellem børn og voksne i dagforanstaltninger

Voksenkontakt i daginstitutionen

Omfanget og – til dels – kvaliteten af de yngste småbørns daglige voksenkontakt i daginstitutionen er under indflydelse af normeringen, det vil sige forholdet mellem antal voksne og antal børn.

Småbørn i alderen fra 0 til 3 år er i sagens natur ikke særlig selvhjulpne, ligesom det sociale liv i børnegruppen ikke bæres oppe ved egen kraft. De yngste har et stort behov for stabil og nær voksenkontakt. Og mange af dem er ovenikøbet som omtalt i kapitel 2 længere væk hjemmefra hver dag end de større småbørn. På den baggrund er det klart, at der stilles store krav til det personale, der tager sig af spædbørnene og de yngste småbørn.

I *vuggestuerne* er der sædvanligvis to voksne (en uddannet pædagog og en medhjælper) til en gruppe på 10 børn. De kan ofte komme i

98

»Rundkredsen«, hvor børnehavebørnene og de voksne udveksler synspunkter og taler om, hvad der skal foregå.

den situation, at de må tage sig af ét barn på bekostning af de øvriges samtidige behov for kontakt eller hjælp. Da åbningstiden som regel er længere end personalets daglige arbejdstid, er det ikke ualmindeligt, at kun en af dem er tilstede i ydertimerne. Her er der også færrest børn, men de der er der, vil til gengæld have de længste daglige opholdstider og som sådan have særlig behov for voksnes kontakt og omsorg. Samtidig er det netop i disse perioder, at mange af børnene enten afleveres eller hentes. Om morgenen har nogle af de små brug for trøst eller særlig opmærksomhed, når forældrene går. Og om eftermiddagen vil mange forældre gerne sludre lidt om, hvordan dagen er forløbet.

I *børnehaverne* er det almindeligt med to voksne til en gruppe på 20 børn. Børns behov for kontakt med voksne aftager ikke med alderen, men de større småbørn kan klare flere ting på egen hånd. Også i børnehaven er der rift om de voksnes opmærksomhed og tid. Det kan gå på skift med, hvem der holder en voksen hånd på turen, og hvem der sidder på skødet ved historielæsning. Men i mange situationer vil især de såkaldte »stille børn« let blive overset. Her som i vuggestuen er det denne gruppe, og småbørnene med de lange daglige opholdstider, der kommer i klemme.

I en *nyere svensk undersøgelse* af 100 børn i alderen fra 2½ til 4½ år konkluderes det, at daginstitutionens kvalitet hænger sammen med, om personaletætheden er tilstrækkelig høj og børnegrupperne tilstrækkelig små (18). Forsøget udspandt sig over 2 gange 9 uger og gik ud på at sammenligne grupper med en personaletæthed på 1 voksen pr. 5 børn (den svenske »standardnormering«) med grupper med 1 voksen pr. 3 børn. Hos børnene medførte forøgelsen i personalets antal bl.a. mindre stress (målt ved udskillelse af stresshormoner som adrenalin og noradrenalin i urinen) og færre svære adfærdsforstyrrelser, og hos personalet blev sygefraværet halveret.

Hverken kontakthyppigheden eller intensiteten og kvaliteten i børns og voksnes forhold kan aflæses umiddelbart ud fra forholdstal og normeringer. De voksnes viden om børn samt deres indlevelsesevne og overskud har selvsagt også meget at sige. Viden vil her være nært forbundet med, om de pågældende har *uddannelse*. I rapporten »Småbørn i daginstitution og dagpleje« understreges det således kraftigt, at det personale, der arbejder med børn i daginstitutioner og andre socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, skal have en socialpædagogisk grunduddannelse. I denne sammenhæng fremhæves det som et problem, at omkring halvdelen af de ansatte i daginstitutionerne ikke har en sådan. Hvad angår det menneskelige overskud har personalet det ganske som forældre: hvis de trives og er tilfredse i deres arbejdssituation (og i privatlivet), er det en af de bedste garantier for, at deres samvær med og omsorg for børnene bliver af højeste karat.

Børnegruppen

Når det gælder *legekammerater*, får mange småbørn et tiltrængt supplement gennem daginstitutionerne. Her har de gode muligheder for at være sammen med andre børn, mens det samme langt fra er givet, hvis børn opholder sig derhjemme. For i modsætning til for et par generationer siden kan nutidens familier oftest kun opvise »søskendeflokke« på et par børn, hvor der måske ydermere er stor aldersforskel. Desuden er der, som nævnt tidligere, ofte en mangel på legekammerater i småbørns nærmeste hjemlige omgivelser.

I vuggestuen og børnehaven er småbørn sikret en bred berøringsflade med jævnaldrende eller næsten jævnaldrende. I en aldersintegreret insitution har de endnu flere muligheder for kontakt på tværs af alder. For småbørnene synes der at være mange fordele forbundet med grupper med en vis aldersmæssig spredning, bl.a. kan de yngre børn lære ved efterligning af de store, og der er mindre basis for konkurrencementalitet, da forskellige udviklingstrin er repræsenteret i gruppen. Sprogudviklingen fremmes, ligesom børnenes tilhørsforhold og kontakt til børn og voksne bliver mere stabilt, eftersom der ikke er tale om så mange oprykninger til nye stuer eller andre institutioner (23).

Dagplejen

Efter reglerne i bistandsloven må der i en dagpleje højst være fem børn. Der synes dog at være en tendens til, at den enkelte dagplejer i perioder, f.eks. under en anden dagplejers sygdom, får flere børn at passe. I det omfang dette sker, kan en dagplejer endog

100

få flere børn at tage vare på end den enkelte medarbejder i en vuggestue.

Blandt de fordele, der tillægges dagplejen, kan nævnes, *at* det lille miljø med kontakt til en bestemt voksen kan være mere overskueligt for det lille barn, *at* infektionsrisikoen er mindre, *at* sarte børn (f.eks. efter en nylig overstået sygdom) kan have godt af at være i dagpleje i en periode, og *at* dagplejen kan indstille sig mere fleksibelt på forældrenes muligheder for at afhente børnene.

Som det fremhæves i rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje«, er der en række problemer forbundet med dagplejen, hvis løsning er en forudsætning for, at den kan betragtes som et kvalificeret supplement til daginstitutionerne.

Blandt andet på baggrund af to nyere publikationer (24, 25), der tager udgangspunkt i dagplejernes arbejdsbetingelser, nævnes, *at* dagplejerne og børnene ofte føler sig isolerede, *at* dagplejernes usikkerhed kan medføre restriktive opdragelsesmetoder, *at* der kan opstå jalousi hos dagplejernes egne børn, *at* det »hjemlige miljø« kan medføre de samme begrænsninger for børnenes udfoldelse som i deres eget hjem, *at* det er vanskeligt at få passet dagplejebørnene under dagplejernes ferie og sygdom, *at* forældrene ikke har samme ind-

Det er vigtigt, at dagplejebørn og deres dagplejemødre ikke isoleres.

flydelse som i daginstitutionen, og *at* dagplejernes ansættelses- og arbejdsvilkår er ugunstige.

Hvad det sidste angår, nævnes i arbejdsnotat nr. 13 fra Lavindkomstkommissionen blandt andet, at arbejdet betragtes som en »nødløsning« for at kombinere pasning af egne børn med en indtjening. Dagplejernes løn er den laveste af alle kommunalt ansatte, eksempelvis mindre end halvdelen af sygehjælpernes og 38% af gennemsnittet for andre heltidsarbejdende. Til gengæld er arbejdstiden længere end normalt (26).

Tilsynet med dagplejen er af socialstyrelsen anbefalet til at være 1 uddannet pædagog pr. 50 børn. Kun 25 af 237 kommuner har en sådan normering. I 1978 var gennemsnittet 73 børn pr. tilsynsførende. Ikke alle tilsynsførende er pædagogisk uddannede.

Kønsroller og kvindedominans

Når det gælder børns kontakt med voksne, er det problematisk, at deres sociale netværk har så udtalt præg af »kvindedominans«. Hos den enlige mor er problemet åbenbart. I familier med to forældre tilbringer småbørn som regel mindre tid sammen med faderen end med moderen, og i dagplejen og daginstitutionen er de kvindelige medarbejdere langt i overtal. Dette forhold får måske ikke mindst konsekvenser for drengenes udvikling. Således synes en del drenge, der savner mænd at identificere sig med, allerede tidligt at skabe en slags *»modidentitet«*, hvor de som reaktion mod et kvindedomineret miljø forstærker bestemte maskuline stereotype træk. Annerblom fandt i en undersøgelse af kønsroller i børnehaver, at mange drenge ser ud til at kompensere ved nærmest at overspille den mandlige rolle ved hjælp af klicheagtige forbilleder fra seriehæfternes og TV-filmenes verden (27).

I en anden nyere undersøgelse nåede Gunnarsson frem til, at drenge i børnehaver har langt mindre kontakt med voksne end både pigerne sammesteds og børn, der passes i hjemmet. Drengene her trækker sig så at sige tilbage fra de voksne og vil hellere indgå i aktiviteter med jævnaldrende kammerater af samme køn. Denne tendens til, at drengene undgår voksenkontakt, forklares med henvisning til den udbredte mangel på mænd, idet disse igennem deres tilstedeværelse sandsynligvis ville kunne tilbyde en anderledes og for drengene mere attraktiv form for social kontakt (28).

4.2. Udfoldelsesmuligheder og aktiviteter

Tilbud i vuggestuer og børnehaver

Et alternativ til hjemmet

Hvad angår småbørns muligheder for udfoldelse og aktivitet i dagforanstaltningerne vil det generelt være sådan, at dagplejerne trods deres indbyrdes forskelle nærmest må karakteriseres som en forlængelse af hjemmets tilbud, hvorimod daginstitutionerne mere fungerer som et alternativt miljø for børnene.

Der er ingen tvivl om, at både vuggestuer og børnehaver i en række henseender giver mange børn udviklingsmuligheder, som de ikke

102

havde haft som hjemmebørn. Det fremgår eksempelvis af to nyere konkrete beskrivelser af dagligdagen i henholdsvis en vuggestue og en børnehave (29, 30). Her har de praktiske muligheder for at få sociale erfaringer om livet i en stor børnegruppe, og de kan opleve et forhold mellem børn og voksne, som bygger mere på tryghed og tillid end magt og autoritet. Der er frihedsgrader, aktivitetsmuligheder og kontakttilbud i daginstitutionerne, som for mange børn er en værdifuld udvidelse af hjemmets verden. Det gælder ikke mindst for børn, hvor familierne er små, hvor forældrene er meget restriktive eller hvor de overbeskytter deres børn.

Gennem sine pædagogiske aktiviteter løser daginstitutionen samtidig en opgave med hensyn til at udvide børnenes viden, udvikle deres færdigheder og formidle samfundets kultur til dem.

Selv om daginstitutionen således på mange måder udvider børnenes verden, kan den dog indebære en tendens, der i størst mulig omfang bør modvirkes, nemlig tendensen til, at den kan blive en lukket børneverden, fordi den ikke giver børnene førstehåndserfaringen gennem direkte deltagelse i de voksnes liv (31, 32).

Småbørns muligheder derhjemme

Boligen

Hvad angår småbørnsfamiliernes boligforhold er der som omtalt i kapitel 2 tale om en markant forbedring i forhold til tidligere. Langt de fleste småbørn vokser i dag op i nyere bebyggelser med moderne faciliteter. Det at familierne bor tættere end andre grupper kan dog sætte visse grænser i forhold til de mindstes udfoldelsesmuligheder. Det samme kan en uhensigtsmæssig indretning. Eksempelvis er børneværelser som regel det mindste rum næstefter toilettet, ligesom køkkenet med sine mange faremomenter og traditionelle indretning oftest er bestemt for én voksens arbejde og ikke for *en fælles indsats* fra både forældre og børns side.

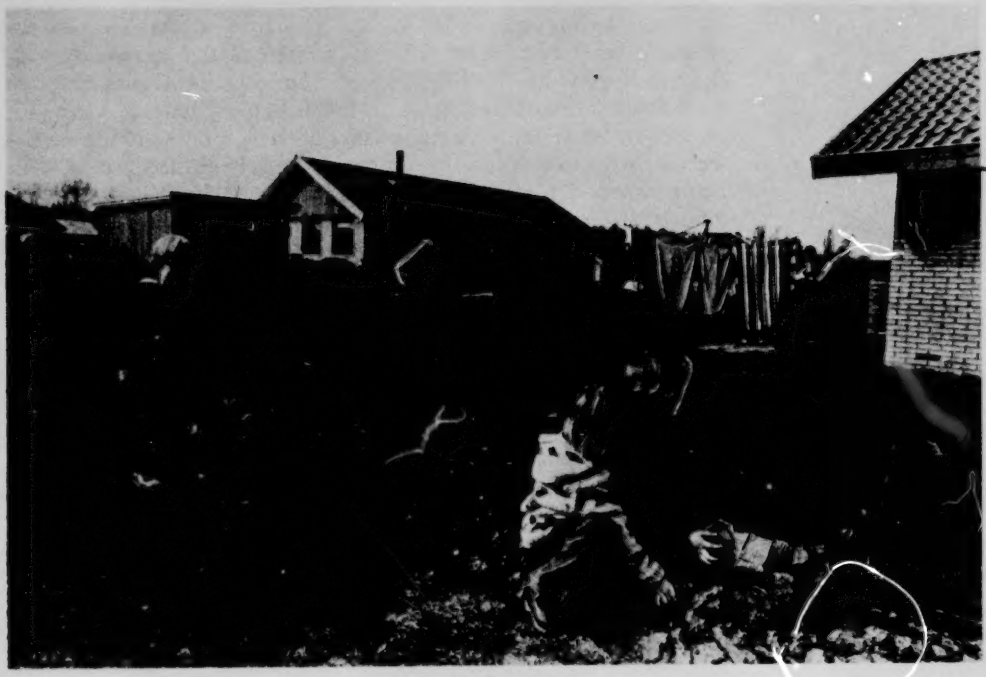
Den forbedrede boligstandard har haft gunstig virkning på småbørns generelle *sundhedstilstand*, idet luftvejsinfektioner og andre sygdomme forårsaget af træk, kulde og fugt i boligen er stærkt på retur. Men som det fremhæves i rapporten »Småbørn i bolig og miljø« synes den stigende anvendelse af nye byggematerialer, effektiv isolering m.v. til gengæld at give anledning til nye symptomer, f.eks. den såkaldte »beton-syge« med hovedpine og slimhindetørhed med tendens til forkølelsessymptomer. Et andet problem i denne forbindelse har at gøre med, at de sikkerhedsmæssige forskrifter synes at være utilstrækkelige. Hovedparten af *børneulykkerne* sker således i hjemmet.

Forskellige nærmiljøer

I takt med barnets voksende alder øges dets aktionsradius. Småbørn bevæger sig sædvanligvis kun omkring på egen hånd i de omgivelser, der ligger i umiddelbar nærhed af bopælen. Denne aldersgruppe er derfor særdeles afhængig af, hvilke typer lege- og udfoldelsesmuligheder det helt nære udemiljø kan tilbyde.

Udviklingen har betydet, at de fleste småbørn i dag vokser op i nye

Forskellige nærmiljøer



. . . i byen og på landet.

105

kvarterer, hvis primære – for ikke at sige eneste – funktion er at være rammer om et antal boliger. Uden at forklejne det fremskridt, som det nye byggeri har bevirket i form af en forbedret standard inden døre, må det fremhæves, at der parallelt hermed synes at være sket en forringelse af det nære miljø omkring boligerne. Områderne betegnes med et moderne udtryk nærmiljø, selvom de fleste af dem netop savner det, som vi forstår ved »miljø«. På trods af forskellige udformninger er det karakteristisk for *de nye boligområder*, at både parcelhuskvarterer og etageboligbebyggelser er monotone og historieløse – tømt for enhver form for arbejdsfunktioner og fattige på inspiration og oplevelsesmuligheder.

Børn på landet har rig lejlighed til kontakt med naturen og med dyrelivet. Mange af dem er langt mere fortrolige med forældrenes og måske også andre voksnes arbejde, ligesom de til en vis grad kan gå med og opleve, at de gør nytte. Ofte sker der dog en overromantisering af landbobørnenes og deres familiers dagligdag. For landbofamilierne gælder, at mange af mødrene – hvad enten de er medhjælpende hustruer eller må supplere familiens indtægt med arbejde uden for hjemmet – har lige så meget »dobbeltarbejde« som den udearbejdende mor i byen.

Tidligere blev landbobørn med erhvervsaktive mødre oftere passet hjemme end byfamiliernes børn, men Socialforskningsinstituttets nyeste undersøgelse om børns dagpasning viser, at denne tendens ikke længere er så udtalt. Hvad angår de yngste småbørn, kan der således ikke konstateres nogen særlig forskel i denne henseende (33, 34).

I takt med mekaniseringen og rationaliseringen af de enkelte bedrifter har forældrene paradoksalt nok ikke fået nedsat arbejdstiden. Selv om børnene kan gå op og ned ad dem dagen lang, har de voksne deres arbejde at passe. Ydermere har den landlige idyl sin barske bagside, for de mange maskiner udgør et stort faremoment i forhold til småbørnenes udfoldelsesmuligheder.

Disse træk kan få uheldige konsekvenser for småbørnenes udviklingsmuligheder. En læge siger således:

> »Jeg synes, at jeg stadig ser en del børn, som jeg vil henføre til dem, der lider under isolation og deraf følgende intellektuel og social understimulering... Den ene type er de stille, de ængstelige børn. Det er børn, som går alene sammen med en mor, som ofte er fortravlet, fordi hun både har en stor husholdning og hjælper med i bedriften og/eller har erhvervsarbejde. Samtidig kan familien bo så isoleret, at det ikke er muligt at bringe barnet sammen med legekammerater. Disse børn bliver stille, har ofte et dårligt udviklet sprog og begrebsapparat, er ængstelige og tilbageholdende, når de engang imellem kommer sammen med andre børn. Og de er tit bange for fremmede voksne« (35).

Det er et problem for småbørn i tyndtbefolkede områder af landet, at de både er afskåret fra daglig kontakt med jævnaldrende og ofte

106

ikke kan få del i de pædagogiske og kulturelle tilbud på linje med deres jævnaldrende i byområderne.

Hvad angår de *ældre bykvarterer*, vil et broget butiks- og folkeliv tilføre opvækstmiljøet en god portion lokalkolorit, som sammen med de forskellige beboeres ofte mere sammensvejsede sociale kontaktnet har store fordele for både børn og forældre. Men til gengæld savner småbørn i de ældre bydele som regel udfoldelsesmuligheder uden døre. Mange gårde er stadigvæk forbeholdt skrald og biler, og karreerne er som oftest omringet af stærkt trafikerede gader.

Børn og biler

Trafikudviklingen har i de sidste tiår været domineret af en voldsom stigning i antallet af biler. *Fordelen ved egen bil* er endnu større for småbørnsforældre end for de fleste andre. Den giver dem langt bedre muligheder for at komme ud og omkring, end hvis transporten skal foregå ved hjælp af den kollektive trafik. Med barnevogn eller klapvogn er det næsten umuligt at rejse med de offentlige transportmidler, for enten kan de ikke medtages (i bussen), eller også er det en kraftanstrengelse at skulle slæbe op og ned af trapper til og fra togperronner.

Som det understreges i rapporten »Småbørn i bolig og miljø«, har den øgede privatbilisme imidlertid haft sine omkostninger i form af *en øget trafikrisiko*. Når det gælder trafikulykker med børn involveret, har Danmark en yderst kedelig rekord sammenlignet med andre europæiske lande. Ulykkestallene er ikke lige store i alle boligområder. I forhold til børnetallet sker de fleste ulykker i etageboligområder, mens der til gengæld sker flere alvorlige ulykker på landet. Færrest ulykker sker i nyere boligområder, hvor biltrafikken er adskilt fra gang- og cykeltrafikken.

Især i byområderne har trafikken beslaglagt udearealer, man har indrettet parkeringspladser og intensiveret trafikken på gadearealer, som før kunne bruges til opholdsareal. Problemet ved både dette og ulykkesrisikoen er, at børns legemuligheder indskrænkes ligesom deres aktionsradius og bevægelsesfrihed begrænses stærkt.

Legepladser

Traditionelt set har man forsøgt at komme omkring trafikproblemet med særskilte legepladser. Men spørgsmålet er, om de nuværende legepladsers indretning og placering egentlig er en særlig hensigtsmæssig løsning.

En række undersøgelser af småbørns legevaner udendørs i tætbebyggede områder har vist, at de fleste af dem opholdt sig tæt op ad hoveddøren og allerhøjst bevægede sig 100 meter væk herfra. Hvis legepladsen overhovedet var attraktiv for denne aldersgruppe, lå den tæt på boligen og ved indgangsdøren, ligesom den gav mulighed for kontakt med forældre eller andre voksne. Denne kontakt indskrænkede sig oftest til et vink fra vinduet eller et råb udefra, for det var et særsyn, at voksne legede med børnene i bomiljøet. Hvad angår legepladsens indretning var det tydeligt, at det faste udstyr kun blev benyttet sjældent i forhold til løse ting såsom brædder, kasser, cykler, tæpper og lignende. De fleste af undersøgelserne viste

samstemmende, at legen meget hyppigt foregik uden for legepladsen, på trappen, på vejen, på parkeringspladsen og ved garager (36, 37).

Kort sagt er der især to ting der er i vejen med de almindelige legepladser. Deres nuværende indretning og form synes ikke at tilgodese hverken børnenes eller de voksnes behov. Da de ofte er placeret et godt stykke fra boligen, hæmmer det benyttelsen af dem.

Børn isoleres fra de voksnes verden

Er børn tilovers?

Dybest set er konstruktionen »lege-plads« et symptom på en lidt ubehagelig tendens til, at børn måske ikke længere har en naturlig plads hverken i de fysiske omgivelser eller i de voksnes liv.

Eva Nordland giver en noget nedslående karakteristik af *nutidens hjem og nærmiljø*, idet hun siger, at specialisering og effektivisering medfører en systematisk forandring af hjemmene og nærmiljøerne. De bliver udtømt for gøremål og indhold. Forældrene og andre voksne oplever det som praktisk at købe færdiglavede ting. Vask og reparationer ordnes ude, de smider væk og køber nyt. Forældre har travlt fra morgen til aften og gør tingene for børnene, for at det skal gå hurtigt og effektivt. Børn får færdiglavede legesager for at kunne beskæftiges på egen hånd. De bliver indstillet på at udføre pligter til gengæld for ting, de har brug for. Det vigtigste, børnene skal gøre, er at være »søde«, dvs. ikke genere eller plage, ikke lave vrøvl og postyr. Ofte bliver det at tage initiativer og være skabende det samme som at forstyrre eller lave uro. Børnehave, fritidshjem og fritidsklub bliver foranstaltninger fra de voksnes side for at beskytte børnene på en fornuftig måde og give tid til ens eget. En sådan børneopdragelse er ikke planlagt fra nogen kant. Den er blevet sådan på grund af samfundsindretningen. Børn bliver som de voksne indstillet mod forbrug af ting. Børn skal ikke deltage i at forandre, forbedre og forberede. De bliver ikke indstillet på skabende virksomhed i hverdagslivet. Almindelige børn bliver systematisk opdraget til afhængighed og passivitet (38).

Småbørns aktiviteter med forældrene bærer således præg af, at familien i dag generelt set har mistet en række oprindelige produktions- og arbejdsopgaver, så den nu primært har en funktion i retning af at være rammen om familiemedlemmernes følelsesliv, deres rekreation og forbrug.

Få erfaringer med arbejde

Denne udvikling afspejler sig i småbørns erfaringsverden, idet mange af dem ikke er klar over, hvad arbejde egentlig er for noget. Nogle af dem opfatter det som en stedsbetegnelse, og generelt set forbindes ordet højst med det »at tjene penge til at købe for«. Hvis børn hverken stifter bekendtskab med forskellige typer af arbejde eller i dagligdagen selv prøver at tage aktivt del i varierede arbejdsopgaver, må det nødvendigvis også komme til at stå skralt til med en række af de aspekter, som det at arbejde indebærer. For netop igennem at få indsigt i karakteren af og ved at klare arbejdsopgaver både alene og sammen med andre, kan barnet lære at forstå *betyd-*

108

ningen af ansvar, pligter, at fuldføre noget påbegyndt og at samarbejde mod et fælles mål (39).

Selv om ingen ønsker tidligere epokers hensynsløse udnyttelse af børnenes arbejdskraft igen, kan man alligevel ikke se helt bort fra de positive sider, der var ved, at børnene på forskellig vis kunne deltage i arbejdslivet på forsvarlig måde. De fik lært sig færdigheder gennem praktisk arbejde og fik herigennem en forståelse for, at visse opgaver må klares. De kunne få direkte erfaringer med, hvordan forskellige arbejdsopgaver hører sammen og skaber et gensidigt afhængighedsforhold mellem dem, der arbejder. Deltagelsen i arbejdet gav børnene meningsfyldte opgaver og en oplevelse af, at der var brug for dem. De var nyttige på en helt anden måde end det er almindeligt i dagens samfund. Netop manglen på en følelse af at være til nytte og have meningsfulde opgaver er en alvorlig svaghed ved mange børns opvækst i dag (37).

I takt med at nærmiljøerne forvandles til sterile boligområder har børnene heller ikke her chancer for konkret at opleve virksomme og arbejdende voksne. Sådanne oplevelsesfattige omgivelser kan bevirke, at børnene kommer til at savne næring til konstruktive og skabende aktiviteter og til deres leg med jævnaldrende. En norsk undersøgelse har således vist, at *nærmiljøets aktiviteter* ikke i særlig stor udstrækning nedfælder sig i børnehavebørns forestillingsliv. Generelt set var børnenes rollelege meget lidt præget af det lokale miljø og forældrenes arbejde, mens sysler i hjemmet og transportlege var mest udbredte. Der var stor forskel på pigernes og drengenes leg. Pigerne kredsede omkring »far og mor og børn« eller »sygehus«, og deres lege gik ofte ud på at ordne ting, arrangere, udøve omsorg og snakke. Drengene var oftere optaget af leg af typen sørøver, tyv o.lign., hvor politi og forfølgelser hørte med. Fjernsynet eller andre massemedier havde givet inspiration til omkring 1/3 af de observerede legeepisoder (40).

TV-skærmen som virkelighed

Når debatten går om, hvilke effekter f.eks. TV-udsendelser kan have på børn, har voldsproblematikken som regel været i centrum. Men som Bronfenbrenner meget rammende udtrykker det, består den største fare ved fjernsynsskærmen ikke så meget i den adfærd den fremkalder, som i *den adfærd den forhindrer* – de samtaler, de spil, de familieaktiviteter og de diskussioner gennem hvilke megen af barnets indlæring finder sted og personligheden formes (41).

Ud over at fjernsynet så at sige gør indhug i de i forvejen sparsomme fælles aktiviteter i familierne, afføder dette medie endnu et problem i forhold til børns socialisering. Småbørn er meget påvirkelige, og det bliver derfor afgørende, hvad det er for en »virkelighed«, og hvad det er for normer, værdier og holdninger, der præsenteres på skærmen (42).

Forskellige serier og film slår tydeligt igennem i også mindre børns leg. En amerikansk undersøgelse viste, at 4-årige børnehavebørn i deres leg var stærkt præget af populære TV-film. Mange af de små

109

gav udtryk for en forgrovet menneskeopfattelse svarende til de mange stereotyper, som det amerikanske barn konfronteres med i de daglige udsendelser (43).

Rapporten »Kulturens børn« fra kulturministeriets arbejdsgruppe om børn og kultur viser, at danske børn i alderen fra 9-12 år ser TV gennemsnitlig ti timer om ugen, og at dette ikke har ændret sig i det sidste tiår. Dette tyder på, at de fleste småbørn herhjemme ikke ser TV i ret mange timer om ugen. Når de ser fjernsynsudsendelser, er det oftest sammen med andre, søskende eller forældre (44).

Situationen her i landet er således helt forskellig fra i USA, hvor børnene i gennemsnit ser TV omkring 25 timer om ugen. Men meget tyder på, at også danske børnehavebørn suger til sig af de voksnes programmer (45). Ikke mindst i betragtning af, at mange småbørn ikke magter at skelne mellem fiktion og realitet, er det et sært perspektiv, hvis overnaturlige og livsfjerne serier og film som »Månebase Alfa« efterhånden skal være erstatningen for en bortgemt virkelighed.

Ud over dette kan der også stilles spørgsmålstegn ved, hvad den distance til begivenhederne, som er indbygget i seersituationen, kan betyde for børnenes udvikling. Hvis børn ikke inddrages i vitale processer, men derimod overvejende reduceres til passive modtagere af andenhåndsindtryk, kan det måske frygtes, at de også på længere sigt vænner sig til at forholde sig afventende og initiativløst til det, der sker omkring dem (47).

4.3 Kontinuitet

Forskellige miljøer

Mange skift kan være et problem

De fleste af nutidens småbørn vil blive udsat for mange skiftende opholdssteder i løbet af deres opvækst.

Med det nuværende pres på ventelisterne til offentlige daginstitutioner og dagpleje får de færreste tilbudt en plads umiddelbart efter barselsorlovens udløb. Forældrene må i ventetiden i stedet prøve sig frem med et eller flere private arrangementer. På et tidspunkt, sædvanligvis i anden halvdel af barnets 1. leveår eller lidt senere, får de sandsynligvis plads i enten vuggestue eller kommunal dagpleje. En kommunal dagplejeplads vil som regel være nemmere at opnå end en vuggestueplads, men hvis forældrene foretrækker vuggestue, får barnet måske senere en plads her. Der vil således hyppigt blive tale om *flere skift* inden for barnets tre første leveår. Dette forhold må anses for at være særdeles uhensigtsmæssigt, ikke mindst fordi småbørn som nævnt i kapitel 3 især synes at have vanskeligt ved at omstille og tilpasse sig til nye voksne i alderen fra et halvt til halvandet år.

Omkring 3-årsalderen vil mange børn – forudsat de ikke allerede har plads i en aldersintegreret institution, hvor de kan opholde sig al den tid, de har behov for en dagforanstaltning – starte i børne-

110

have. Da kun få børnehaver kører med aldersopdelte grupper, vil de fleste i de næste par år opnå et forholdsvist stabilt tilhørsforhold til en bestemt gruppe voksne og børn.

Ved 6-årsalderen begynder langt de fleste af børnene i børnehaveklasse, oftest i den skole, de skal gå i. Som Socialforskningsinstituttets undersøgelse »Velkommen til børnehaveklasserne« konkluderer, viser det sig, at når ordningen er tilstrækkeligt udbygget, så kommer næsten alle med. Der er således intet, der tydede på, at de dårligst socialt placerede eller de forældre, der ikke selv har modtaget ret megen uddannelse, føler sig fremmede over for at bruge uddannelsessystemet i starten af skoleforløbet (47).

De fleste børnehaveklassebørn har også brug for omsorg og samvær med voksne og kammerater i den tid, der ligger ud over de 3-4 timer, hvor de er på skolen. Enkelte kan opnå plads i et fritidshjem, men der er meget begrænsede pladsmuligheder. Mange fortsætter i børnehaven. Dette løser pasningsproblemet, er tryghedsgivende og giver kontinuitet. Men børnehaveklassebørnenes gåen fra og til forstyrrer dagsrytmen for den øvrige børnegruppe og vanskeliggør den pædagogiske planlægning. Måske er der endog to forskellige eller to sideløbende emnearbejder i børnehaven og i børnehaveklassen, uden at de involverede pædagoger har nogen som helst kontakt med hinanden derom.

Der er i de seneste år på grund af massive forældrekrav oprettet forskellige former for skolefritidshjem, klubber, pasningsordninger eller legestuer. Der findes ikke nogen samlet viden om disse ordningers omfang og kvalitet, men der synes at være store forskelle. Nogle socialpædagogiske fritidsordninger på skolerne er oprettet med hjemmel i bistandsloven, og de opfylder dermed de samme krav om normering, personaleuddannelse, areal m.v., som gælder for fritidshjemmene. Der er derimod ikke lovhjemmel for skolefritidsordninger i skolevæsenets regie, og derfor ingen aftaler, regelsæt eller kendte normeringer vedrørende personale, lokaler m.v. for sådanne ordninger.

Småbørns muligheder for at etablere og udvikle et stabilt og nært tilhørsforhold til en bestemt gruppe kammerater og til et begrænset antal voksne har som hovedregel ringe kår i dag. Og de kan endda hæmmes endnu mere af, at der f.eks. sker udskiftninger blandt personale og dagplejemødre eller at familien flytter et nyt sted hen.

De mange skift er et problem i sig selv, men det forstærkes yderligere af, at det er undtagelsen frem for reglen, at erhvervsarbejdende forældre har og kan tage sig tid til at sikre barnet *en lempelig start* i den nye daginstitution eller dagpleje.

Samarbejdet om børnene

Kontakt med flere voksne er en fordel

Der har fra forskellig side været ytret betænkeligheder ved, at mange småbørn i deres dagligdag ligger i fast pendulfart mellem hjemmet og et eller flere andre miljøer.

I bogen »Børnehaven under lup« mener Ladberg således, at børns omgang med så mange voksne kan virke uheldigt ind på deres identitetsudvikling. Med et så omfattende og forskelligartet modeludbud kan det, siger hun, »blive svært for dem at vide, hvad de skal rette sig efter, og de kan få svært ved at skabe sig et billede af, hvilke personer de selv er« (48). På linje hermed ligger også Bronfenbrenners problematisering af opvækstvilkårene i dag. Som det betones i bogen »Børn i øst og vest« ser han dilemmaet i, at der blandt voksne i vesten i modsætning til i østlandene ikke eksisterer en fælles holdning til og et overordnet fastlagt mål med opdragelsen af den opvoksende generation (49).

Men som det fremgår af det foregående er det en lidt ensidig betragtningsmåde. Daginstitutionen kan på mange måder anses for at være *et nødvendigt supplement*, fordi den giver småbørn muligheder for aktiviteter og sociale erfaringer, som mange familier ikke længere kan tilbyde. Desuden indebærer børnenes kontakt med en række forskellige voksne, at de får flere kontaktpersoner at identificere sig med, end hvis de alene var henvist til at opleve sig selv i forhold til forældrene.

Men samtidig er det klart, at hvis der optræder *for store modsætninger* mellem på den ene side børnenes hjemmemiljø og på den anden side miljøet i daginstitutionen, kan det skabe problemer i forhold til deres udvikling. Dette fremgår f.eks. tydeligt i forbindelse med indvandrerbørn, hvor familien har en fundamental anderledes baggrund og livsform end danskere og dermed det, der kommer til udtryk i dagligdagen i vores institutioner (50, 51).

Problemstillingen er dog også kendt inden for befolkningsgrupper af samme nationalitet, idet der som nævnt i kapitel 3 også kan optræde variationer imellem forskellige socialgruppers opdragelsesformer og dermed de forudsætninger og erfaringer, som småbørn tilegner sig i familien. Det er f.eks. sådanne socialt betingede forskelle, der udgør en del af forklaringen på, hvorfor børn fra lavere sociale lag hurtigere forlader uddannelsessystemet end deres skolekammerater fra bedrestillede familier (52, 53).

– især hvis de arbejder sammen

Når det drejer sig om danske småbørn vil de fleste modsætninger mellem hjem og daginstitution kunne forebygges eller klares gennem et samarbejde mellem forældrene og personalet. Et sådant samarbejde er også generelt set vigtigt, for alle erfaringer med pædagogiske tiltag – det være sig indsatsen i daginstitutioner, skoleundervisningen eller de såkaldte kompensatoriske førskoleprogrammer – viser, at hvis der virkelig skal foregå en udvikling og ske fremskridt hos de pågældende børn, så er først og fremmest forældrenes positive holdning og motivation samt deres deltagelse i processen afgørende.

I rapporten »Småbørn i daginstitutioner og dagpleje« anføres det, at hvis daginstitutionen skal skabe et miljø for børnene, der kan supplere hjemmets opdragelse, må det bl.a. ske ved, at forældre-

112

kredsen inddrages i debatten om, hvordan institutionen arbejder, hvorfor man gør det på den måde osv. Udvalget vurderer, at det eksisterende samarbejde mellem forældre og personalet i daginstitutionerne er utilstrækkeligt. Undersøgelser viser, at begge parter vurderer et sådant samarbejde højt. Men det vanskeliggøres ofte af, at dels er den daglige kontakt sporadisk p.g.a. personalets opgaver i børnegruppen, dels er der kun to årlige cirkulærebestemte forældremøder.

Forældreindflydelse og daginstitutioner

Forældre savner valgmuligheder og medbestemmelse

Ud over at beklage forældrenes og personalets manglende muligheder for at skabe det nødvendige samarbejde om børnene, anser udvalget det for at være et problem, at forældre ikke i dag er sikret reel indflydelse på afgørende punkter, som f.eks. institutionernes pædagogiske indhold.

Det er ligeledes et problem, at forældre i dag ikke reelt kan vælge den pasningsform og det sted, som falder mest i tråd med deres ønsker og idealer. Med det store efterspørgselspres på offentlige dagfortanstaltninger er det svært overhovedet at komme i betragtning til en plads, og deres eventuelle særlige preferencer vedrørende en bestemt daginstitution på grund af dens pædagogiske linje eller bekvemme placering har lav prioritet.

Som udvalget vedrørende daginstitutioner m.v. påpeger, er der med bistandsloven ydermere sket en forringelse af mulighederne for, at forældre sammen med en kreds af ligesindede selv kan oprette og stå for driften af en daginstitution. Der ydes ikke længere af staten direkte økonomisk støtte til byggeri ved oprettelse (eller ændring) af daginstitutioner. I dag må den kreds af private, der ønsker at etablere en selvejende institution, sikre sig kommunalbestyrelsens medvirken. Institutionen skal være indeholdt i udbygningsplanen, men derudover skal kommunalbestyrelsen være indstillet på at indgå driftsoverenskomst med den pågældende institutions bestyrelse. Det er ligeledes op til den enkelte kommunalbestyrelse, om og i hvilket omfang den ønsker at gå ind i finansiering af byggeriet af den nyoprettede institution. Der er intet til hinder for, at kommunen yder 100% støtte hertil.

Hvad angår småbørnsforældrenes manglende indflydelse på vilkårene for deres småbørn i daginstitutionerne drager udvalget vedrørende daginstitutioner m.v. paralleller til de bestemmelser, der gælder på skoleområdet.

Forældre med skolebørn har eksempelvis gennem de i henhold til folkeskoleloven siden 1970 nedsatte skolenævn i udstrakt grad indflydelse på skolens daglige liv. Skolenævnene fører tilsyn med skolen og skal bl.a. godkende undervisningsmidlerne, fagfordeling og arbejdsplan, og de skal påse, at børnene følger undervisningen på tilfredsstillende måde. De skal tillige udtale sig om ansøgninger til lærer- og skolelederstillinger og om lokaleforhold.

Forældre med skolebørn har desuden adgang til at oprette friskoler. Efter friskoleloven yder staten tilskud (85%) til drift af en friskole, når visse betingelser er opfyldt, bl.a. skal der være tale om en selvejende institution med godkendt vedtægt og et minimumselevtal. Mulighederne for tilskud til anlægsudgifter er dog yderst begrænsede.

Efter udvalgets opfattelse er det således et problem, at der ikke på disse områder er en ligestilling mellem børn i og under skolealderen.

Det er et gennemgående synspunkt i de tilbagemeldinger, Børnekommissionen har modtaget fra studiekredse og andre grupper, at forældrenes samarbejde med og indflydelse på daginstitutionerne skal øges og styrkes (11). Mange forældre med småbørn synes således idag at opleve en betydelig afmagt ved, at de så at sige ikke har nogen stemme i forhold til hvilke påvirkninger, deres småbørn udsættes for og præges af dagen igennem.

4.4. Overordnede tidstypiske problemer

To store bekymringer

Ud fra det foregående tegner der sig nogle tidstypiske og samtidig ret udbredte problemer i opvækstvilkårene i dag, som må give anledning til især to store bekymringer for småbørnenes trivsel og udvikling i dagens samfund.

Den ene er, at store grupper børn bliver kontaktforsømte på grund af overarbejdede og stressede forældre, og fordi samfundets almindelige spændinger trænger ind i familien og overbelaster dens indre ressourcer.

Den anden bekymring er, at børnenes muligheder for at indleve sig i vor kultur bliver stadig mere begrænset, og det samme gælder deres muligheder for at udvikle identitet i en meningsfuld social sammenhæng.

Kontakten med forældrene

Om den første, *kontaktforsømmelsen*, er hypotesen, at det lille barn behøver oplevelsen af et nært tilhørsforhold til nogle få mennesker, oplevelsen af et stabilt kærlighedsforhold, oplevelsen af, at nogen tager et urokkeligt ansvar for det. Imidlertid har en meget stor del af småbørnsfamilierne to udearbejdende forældre, og i mange har begge fuldtidsarbejde. Børnene må i disse familier undvære kontakten med forældrene i de fleste af dagens bedste og aktive timer. Kontakten bestemmes af arbejdslivets betingelser og ikke af barnets skiftende behov. Forældrenes kræfter til at give børnene opmærksomhed og omsorg er små efter en lang arbejdsdag, ligesom også børnenes kræfter og evne til at koncentrere sig om forældrene er ringe efter en lang dag i institutionen. Oplevelsen af tryghed, nær kontakt og tilhørsforhold er truet i disse familier med virkninger for børnenes følelsesmæssige, sociale og intellektuelle udvikling.

Situationen er i dag den, at daginstitutionerne i stedet skal tage sig af børnene. Vuggestuerne og børnehaverne er fortræffelige til at give

114

stimulation og muligheder for aktiviteter og social udvikling i en børnegruppe, men de er ikke i dag udrustede til at påtage sig de fundamentale forældrefunktioner. Den gensidige hengivenhed mellem forældre og børn er udtryk for et så særegent følelsesmæssigt forhold, at det kan være vanskeligt og næsten umuligt at erstatte det på »professionel« vis. Kun de allerfærreste af børnene har et nært tilhørsforhold til andre voksne end forældrene, som er af vedvarende karakter. Uanset om selv små børn kan etablere varme og kærlige forhold til pædagoger, dagplejemødre, unge piger og andre, vil disse kontakter være periodiske, fordi de er underlagt faktorer som skiftende personale og pasningssted, flytninger og lignende.

Som Vedel-Petersen har påpeget, kan der ydermere være en risiko for, at daginstitutionerne udvikler sig i en pædagogisk retning, som lægger mere vægt på intellektuel og sproglig udvikling og mindre vægt på langtrækkende ansvar for og personlige relationer til børnene. Hvis daginstitutionerne bevæger sig i denne retning, som de bedst fungerende hjem – overskudshjemmene – ønsker, vil de få vanskeligt ved at imødekomme behovene hos de kontaktforsømte børn (54).

Udviklingen kan muligvis beskrives som en følge af, at omsorg er blevet en uhyre kostbar servicefunktion. Medens næsten al anden produktion er blevet billigere gennem rationalisering og mekanisering, er omsorg blevet relativt meget dyr.

Uanset det er det ene eller det andet, som har haft størst indflydelse, er det klart, at mange kræfter trækker familierne fra hinanden, og at en del familier er kommet i en fattigdomssituation i følelsesmæssig henseende.

Social udvikling og kulturformidling

Den anden bekymring gælder *børnenes identitetsdannelse og deres integration i vor kultur*. Problemet er, at familierne er blevet små, at der kun er få fællesaktiviteter tilbage i familierne, som barnet kan deltage i, og at boligmiljøerne er blevet fattige på inspiration og oplevelser. Derhjemme har barnet få muligheder for at modnes socialt gennem at bidrage til meningsfulde, nødvendige aktiviteter og kun få muligheder for at opleve sig som et ydende medlem af et fællesskab. Det tilegner sig heller ikke her de nødvendige sociale erfaringer, som et samspil med jævnaldrende lægger op til. Store dele af boligmiljøerne er tomme for kultur og arbejdsliv, og børnene kender intet til forældrenes arbejde. Børnene får få chancer for at vinde status gennem ydelse, for at vinde identitet i en for dem naturlig social sammenhæng og for at lære deres samfund at kende. Dette udgør, sammen med den øgede tendens til, at forældrene går hver til sit, en trussel mod den kontinuitet i småbørns liv, der er så afgørende for tilegnelsen af en sammenhængende erfaringsverden og for identitetsudviklingen. Børnene risikerer at blive fremmede for sig selv, fremmede for deres nærmeste og for deres samfund. Denne risiko gælder meget store grupper af børn.

Samtidig står det dog klart, at børnene af i dag på mange måder er

115

bedre stillet end tidligere generationers børn. De er ønskede af forældrene, de er sunde og har generelt set gode bolig- og leveforhold. Deres forældre er gennemgående sunde, aktive og veloplyste. De mangler, der er opstået på grund af samfundsforandringer, kan rettes op, såfremt der er politisk og menneskelig vilje hertil.

116

Kapitel 5: Om børnepolitik

5.1. Danske overvejelser om børnefamiliernes forhold

Familiepolitikken er ikke defineret

Der findes ikke nogen officiel dansk definition af familiepolitik, men udtrykket anvendes ofte i den politiske debat og er et alment brugt begreb i dansk sprog. I Danmark vedrører familiepolitik foranstaltninger til støtte for børn og børnefamilier. Familiepolitikken omfatter dels en række ordninger til støtte for familier, dels lovbestemmelser, der regulerer forholdet mellem familiens medlemmer.

»Familien« i familiepolitisk betydning i Danmark er typisk en lille gruppe, bestående af to generationer, hvor den yngste generation er børn, med tyngdepunktet på små børn og skolebørn. En familie er således i dansk familiepolitisk betydning to generationer, far, mor og børn (eller børn i vente); eneforsørgere med børn (herunder enlige gravide kvinder uden børn); plejefamilier og adoptivfamilier. Samlevende betragtes i visse henseender som ægtepar, i andre henseender betragtes moderen som enlig med børn.

Gennem tiderne har visse grupper, f.eks. eneforsørgerfamilier, bl.a. unge ugifte mødre, mangebørnsfamilier og fattige familier, været genstand for særlige støtteforanstaltninger.

Befolkningskommissionen af 1935

De første overvejelser om børnefamiliens forhold

De første samlede overvejelser om egentlige familiepolitiske elementer fandt sted i den befolkningskommission der blev nedsat i 1935 under indtryk af det stærkt faldende fødselstal, især efter 1920. Denne kommission havde ikke blot til opgave at modvirke »affolkningstendenserne« men også at foreslå foranstaltninger, der i sig selv havde betydning som et led i en socialpolitisk udvikling henimod bedre, sundere og sikrere leveforhold for befolkningen som helhed.

Udgangspunktet for kommissionens overvejelser var en antagelse om, at nedgangen i fødselstallet havde økonomiske motiver, idet samfundsudviklingen havde gjort det til en økonomisk byrde at have børn. På baggrund heraf afgav kommissionen tre betænkninger, der alle direkte vedrørte de materielle vilkår for børn og deres familier. I 1936 en foreløbig betænkning om børnehavespørgsmålet, i 1937 en

betænkning angående lån til boligbyggeri og huslejefradrag for mindrebemidlede børnerige familier, og endelig i 1938 en betænkning angående moderens rettigheder i anledning af fødsel samt angående seksualoplysning.

En række af kommissionens forslag blev gennemført, blandt de vigtigste skal nævnes oprettelsen af mødrehjælpen i 1939. Herudover fik kommissionens arbejde principiel betydning og indflydelse, især på eftertidens politik på daginstitutionsområdet og på boligpolitikken.

Det familiepolitiske udvalg af 1960.

– og de seneste

De seneste samlede familiepolitiske overvejelser fandt sted i det udvalg om familiepolitik, som socialministeren nedsatte i 1960. Udvalget fik i følge sit kommissorium bl.a. til opgave »... at foretage en gennemgang af sociallovgivningens regler om ydelser til familier med børn og af anden lovgivning, der indeholder bestemmelser om ydelser til familier med børn, eller som nedsætter ydelsen til det offentlige for sådanne familier, alt med henblik på at konstatere, om der bør tilvejebringes en mere rimelig fordeling af de midler, der af det offentlige kan stilles til rådighed for familier med børn«.

Som udgangspunkt for sine overvejelser forkastede udvalget befolkningskommissionens antagelser om den nære sammenhæng mellem fødselstallet og samfundsudviklingen og konstaterede i stedet »... at der ikke i dag her i landet er noget udtalt ønske om en familiepolitik ud fra befolkningsmæssige synspunkter, dvs. med det formål at forøge antallet af børn, og næppe heller noget ønske om en familiepolitik med et bestemt formål for familien«.

Udvalget konkluderer, at »... familiepolitiske foranstaltninger synes at være begrundet i familiens – meget varierede – ønsker om en økonomisk og praktisk hjælp, ønsker som væsentligst er baseret på fordelingspolitiske synspunkter«.

Udvalget begrunder sine fordelingspolitiske overvejelser ud fra et synspunkt om, at »... familien har krav på støtte fra samfundets side, *forældrene* for at de ikke skal blive for ringe årligt stillede i forhold til enlige og ægtepar uden børn, og *børnene* for at de fra fødslen kan vokse op under sunde og socialt betryggende kår«.

Udvalget afgav i 1964 sin betænkning (betænkning nr. 359), der indeholdt en gennemgang af hidtidig dansk familiepolitik. Betænkningen anbefalede en samling af alle familiepolitiske aktiviteter under et enkelt ministerium og i et begrænset antal love, herunder at reglerne vedrørende direkte familiepolitiske ydelser samles til én lov.

Udgangspunktet for udvalgets ønske herom var dels at skabe en bedre oversigt over samfundets bistand på det familiepolitiske område, dels at sikre, at fremtidige ændringer af lovreglerne kunne indpasses i en bredere sammenhæng. Udvalget afstod imidlertid direkte fra at foreslå bestemte løsninger for så vidt angår de økonomiske ydelser. Endelig var det udvalgets opfattelse, at dets forslag

skulle have form af en videreudvikling af gældende regler, og der skulle således ikke foretages radikale omlægninger af det bestående regelsæt til fordel for nye familiepolitiske principper.

Ydelser til børn og børnefamilier samles i én lov

Udvalgets forslag om samling af de vigtigste familiepolitiske regler blev gennemført med *lov af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelser*. Loven trådte imidlertid først i kraft 1. januar 1970, samtidig med kildeskattens indførelse. Loven samlede bestemmelser, der hidtil havde været reguleret via skattelovgivningen, forsorgsloven, sygeforsikringsloven og de offentlige pensionslove. Endvidere blev loven om mælkehjælp ophævet.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget tog loven først og fremmest sigte på at skabe en forbedring af forholdene for familier med børn, herunder navnlig familier med små indtægter, for familier i hvilke den ene af forsørgerne modtager invalidepension eller folkepension og derfor ikke er i stand til selv at bidrage væsentligt til børns forsørgelse samt for enlige forsørgere.

Loven indeholdt regler om almindeligt, forhøjet, ekstra og særligt børnetilskud, om indførelse af en moderskabsydelse, om barseldagpenge, samt om forskudsvis udbetaling af bidrag, idet sidstnævnte blot var en videreførsel af forsorgslovens regler.

Loven indebar ingen principielle nydannelser i den familiepolitiske lovgivning, men fastslog visse principper for tildeling og udmåling af familiepolitiske ydelser: Barnet blev gjort *berettiget* til ydelserne, således at de udbetales til den der havde barnet hos sig, ydelserne var *universelle*, dvs. blev givet til alle uden hensyn til indtægtsforhold, ydelserne blev undergivet halvårlig, fuld *dyrtidsregulering*, ydelserne udbetales *uden ansøgning*, dog med undtagelse af barseldagpenge og bidrag, og *administrationen* af ydelserne blev samlet i de kommunale socialudvalg.

Endelig resulterede udvalgets overvejelser i den kortvarige eksistens af et familieministerium fra december 1966 til februar 1968.

5.2. De vigtigste gældende ordninger vedrørende børns opvækstvilkår

Hovedindholdet i den gældende lovgivning

Den følgende beskrivelse omfatter kun de vigtigste *principper* i den gældende lovgivning vedrørende børns forhold, således at hovedvægten lægges på de sociale ydelser i bred forstand. Beskrivelsen omfatter følgende hovedområder:

- kontante ydelser, herunder børnebidrag
- boligpolitik, herunder boligsikring
- daginstitutioner og dagpleje
- sundhedsmæssige foranstaltninger, herunder barselorlov.

Det skal især bemærkes, at beskrivelsen ikke omfatter spørgsmålet om familieretlige problemer i bred forstand, der henvises i den forbindelse til kapitel 7 om børns retsstilling. For en mere detaljeret gennemgang af de enkelte lovgivningsområder – herunder oplysnin-

ger om takster, samlede offentlige udgifter m.v. – henvises til rapporterne fra kommissionens fire udvalg.

Kontante ydelser

Kontante ydelser til børn omfatter dels offentligt regulerede ydelser (børnetilskud), dels en privatretligt reguleret ydelse (børnebidrag). Sidstnævnte kan efter begæring udlægges forskudsvis af det offentlige, hvis det ikke er betalt på forfaldsdagen af den bidragspligtige.

Tildeling

Almindeligt børnetilskud ydes til alle børn under 16 år, hvis fader og/eller moder er gift eller lever i et ægteskabslignende forhold.

Forhøjet børnetilskud ydes i stedet for almindeligt børnetilskud til børn, hvis forældre begge modtager folke- eller invalidepension samt til børn af enlige forsørgere, der ikke lever i ægteskabslignende forhold. Sidstnævnte indebærer, at den der har forældremyndigheden reelt skal være enlig. En person, der er *gift*, anses alene som enlig forsørger, når pågældende er separeret eller lever faktisk adskilt fra ægtefællen. En person, der er *ugift*, anses ikke for enlig, hvis vedkommende lever sammen med den anden af barnets forældre eller i et ægteskabslignende forhold med en »tredie« person.

Ekstra børnetilskud ydes til alle enlige forsørgere, der i forvejen modtager forhøjet børnetilskud, dog ydes kun ét ekstra børnetilskud pr. husstand, uanset antal børn.

Særligt børnetilskud ydes ud over almindeligt eller forhøjet børnetilskud til børn under 18 år af enker og enkemænd, børn af folke- og invalidepensionister, til børn født uden for ægteskab, hvortil ingen er anset for bidragspligtig, samt til forældreløse børn.

Udmåling

Det beløb, der ydes en familie i almindeligt, forhøjet og ekstra børnetilskud, fastsættes efter størrelsen af forsørgernes socialindkomst. Hvis den indtægt, der skal lægges til grund ved beregningen af børnetilskud, overstiger et givet beløb nedsættes det samlede beløb der ydes en familie som *almindeligt* eller *forhøjet børnetilskud* med 6 pct. årlig af indtægten over det givne beløb.

Ekstra børnetilskud ydes uden nedsættelse sammen med forhøjet børnetilskud. Når forhøjet børnetilskud er bortfaldet på grund af indtægt, påbegyndes nedsættelsen af ekstra børnetilskud med 6 pct. af indtægten ud over den indtægt, ved hvilken forhøjet børnetilskud er bortfaldet.

Efter loven er det *det samlede beløb*, der ydes en familie som børnetilskud, der skal nedsættes efter de foran nævnte regler. Nedsættelsen i en familie med flere børn vedrører således ikke et bestemt barns børnetilskud.

Udbetaling af børnetilskud sker *uden ansøgning*. Udbetaling til en enlig forsørger forudsætter dog ansøgning herom med dokumentation af retten til ydelserne og gennem afgivelse af en erklæring om, at de stillede betingelser for at kunne anses som enlig forsørger er opfyldt.

120

Almindelig, forhøjet og ekstra børnetilskud – samt den samlede størrelse af puljen til ungdomsydelse – *pristalsreguleres* »halvt«. Det særlige børnetilskud samt normalbidraget reguleres fuldt ud efter reguleringspristallet. Børnetilskud er ikke skattepligtig indkomst. Forskudsvis udlagte bidrag beskattes hos barnet.

For en nærmere gennemgang af de kontante ydelser og deres placering i en fordelingspolitisk sammenhæng henvises til rapporten vedrørende børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold.

Boligsikring

Love og bestemmelser til fordel for *børnefamiliernes boligforhold* vedrører i Danmark praktisk talt kun udlejningsboliger, mens børnefamilier, der ønsker selv at eje deres bolig, ikke står bedre på markedet for ejerboliger end familier uden børn.

Boligstøtte til ejere

Det er dog langt fra ensbetydende med, at der ikke også gives støtte til børnefamilier i ejerboliger. Denne støtte er indirekte og fremkommer ved, at beskatningen af ejerboliger (lejeværdien, der indgår i den skattepligtige indkomst) som hovedregel ligger langt under den værdi som boligen kunne udlejes til på markedet. Denne indirekte støtte gradueres ikke i forhold til, om der er børn i familien eller ej.

– og til lejere

Boligstøtten til lejerboliger omfatter dels indirekte støtte, f.eks. rentesikring eller særlige lån til finansiering af almennyttigt boligbyggeri, ligesom huslejeregulering i et vist omfang må siges at være et indirekte tilskud, dels direkte støtte, i form af boligsikring.

Boligsikringsloven fra 1967

Set ud fra en børnepolitisk synsvinkel er boligsikringen langt den vigtigste ordning, fordi den bl.a. udmåles under hensyntagen til familiens indkomst og antallet af børn. Boligsikringsordningen trådte i kraft i 1967 som et led i boligforliget året før.

Boligsikringen, der var en delvis kompensation for de huslejeforhøjelser som boligforliget medførte, var en udvidelse af de tidligere tilskud, både i forhold til indtægtsgrænser og fordi den også kunne gives til lejere uden børn.

Boligsikringsordningen havde til formål at stimulere efterspørgslen efter kvalitetsboliger i udlejningsbyggeriet på en sådan måde, at boligtagere fik mulighed for at opnå en bolig, der efter deres husstandsstørrelse og sammensætning anses for passende. Der blev således stillet visse krav til lejlighedens benyttelse og kvalitet, samt til dens størrelse i forhold til husstandens størrelse, for at der overhovedet kunne tildeles boligsikring.

Boligsikringens størrelse (udmålingen) var efter loven afhængig af tre faktorer:

- størrelsen af husstandsindkomsten
- antallet af børn i husstanden
- lejens størrelse

Boligsikringsloven er siden 1967 ændret adskillige gange, bl.a. for så vidt angår de indkomstgrænser, arealgrænser og persongrupper, der omfattes af loven.

– og fra 1980

Den nye lov om boligsikring, der trådte i kraft den 1. januar 1980, tager sigte på to forhold. Dels at gøre loven lettere tilgængelig, ikke mindst for så vidt angår beregningsreglerne, dels at harmonisere boligsikringsloven med loven om boligydelse til pensionister.

Målsætningerne bag ændringerne af beregningsreglerne var først og fremmest at mindske de problemer der opstod, især for familier med børn, hvor stigende indtægt efter de hidtidige regler ofte medførte en kraftig nedgang i boligsikringen.

Specielt for så vidt angår børn fremgår det af loven, at et barn for at blive medtaget ved beregningen af boligsikringen skal være under 18 år og bebo lejligheden. Der åbner sig dog mulighed for at medregne ældre børn som børn, hvis de på grund af sygdom, invaliditet eller uddannelse af varigere karakter ikke kan påtage sig lønnet beskæftigelse, ligesom boligsikringsydelsen forhøjes med 50 pct. hvis nogle af husstandsmedlemmerne er stærkt bevægelseshæmmede, og hvis boligen er egnet herfor.

For en nærmere gennemgang og vurdering af boligstøtteordninger henvises til rapporterne om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold og om småbørn i bolig og miljø.

Dagforanstaltninger for børn

Begrebet *»daginstitutioner«* blev indført i 1964 som fælles betegnelse for en række institutionsformer (vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, legesteder, klubber m.v.) Endvidere blev den kommunale dagpleje anerkendt som tilskudsberettiget.

Disse ændringer i loven om børne- og ungdomsforsorg fra 1961 var bl.a. udtryk for en erkendelse af, at daginstitutionerne ikke længere kun havde en forebyggende funktion, men at de havde fået en selvstændig betydning som et led i børns opdragelse, og som en afgørende forudsætning for og konsekvens af udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder i første række de stigende erhvervsfrekvenser for kvinder.

Udviklingen i kvindernes erhvervsfrekvens der havde medført, at private dagplejeordninger var trådt i stedet for de manglende institutionspladser, var en af hovedårsagerne til at den kommunale dagpleje blev indført i loven som et supplement til institutionerne. Dagplejen blev i 1964 betragtet som en nødløsning indtil det fornødne antal institutionspladser var tilvejebragt.

Bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 medførte ingen principielle ændringer i bestemmelserne om dagforanstaltninger for børn. Ifølge børne- og ungdomsforsorgsloven påhvilede det kommunalbestyrelsen efter indstilling fra det sociale udvalg at oprette og drive de fornødne institutioner, såfremt opgaverne ikke løses af andre. I bistandsloven er dette udformet på den måde, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det fornødne antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger.

122

Daginstitutionernes opgave

Daginstitutioner er beregnet til kortere eller længere dagophold, og tjener et socialpædagogisk hovedformål ved at være et supplement til hjemmet under børnenes opvækst og udvikling. Formålet med det pædagogiske arbejde i institutionerne er i samarbejde med forældrene at skabe et miljø for børnene, der kan supplere hjemmets opdragelse, og at stræbe efter, at barnet udvikler sig til et åbent og selvstændigt menneske, der har vilje til samarbejde, og som søger at anvende sin viden til at forbedre egne og andres livsvilkår.

Efter bistandsloven afholdes udgifterne vedrørende daginstitutioner af kommunerne med 50 pct.'s refusion fra staten inden for de fastsatte maksimumsgrænser for de refusionsberettigede driftsudgifter og efter fradrag af den betaling, der er indgået fra forældrene.

Forældrebetalingen fastsættes i forhold til forældrenes socialindkomst, idet de dog maksimalt kan komme til at betale et beløb svarende til 50 pct. af de gennemsnitlige driftsudgifter for landets daginstitutioner. Flere børn i daginstitutioner eller dagpleje giver søskenderabat. Ophold i daginstitution eller dagpleje er gratis for børn af forældre, hvis socialindkomst ikke overstiger 40.000 kr. om året. Ligger forældrenes socialindkomst over denne grænse betales efter en progressiv skala afhængig af foranstaltningstype og barnets alder.

For en nærmere belysning af reglerne omkring dagforanstaltninger for børn henvises til rapporterne om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold og om småbørn, daginstitutioner og dagpleje.

Sundhedsmæssige foranstaltninger

Den del af *den sundhedsmæssige lovgivning*, der omtales i denne forbindelse, omfatter svangerskab og fødsel, barselorlov, sundhedspleje, forebyggende lægeundersøgelser, samt pasning af syge børn.

Svangerskabshygiejne og fødselshjælp

Loven om *svangerskabshygiejne og fødselshjælp* giver kvinder ret til indtil 5 vederlagsfri forebyggende undersøgelser hos en læge, heraf 3 under svangerskabet. Endvidere har kvinder ret til vederlagsfri forebyggende helbredsundersøgelser hos en jordemoder. Endelig har kvinder ret til fødselshjælp ved adgang til vederlagsfri fødselsbetjening på sygehus eller anden offentlig institution, eller til vederlagsfri jordemoderhjælp ved fødsel i hjemmet.

I forbindelse med de forebyggende helbredsundersøgelser skal lægen eller jordemoderen give fornøden vejledning i svangerskabshygiejne. Ved den første undersøgelse efter svangerskabets afslutning skal lægen give oplysning om de sundhedsmæssige problemer i forbindelse med et nyt svangerskab. Kvinden har desuden ret til vejledning om anvendelse af svangerskabsforebyggende metoder, selvom hun er umyndig.

Dagpengeloven

Ifølge lov om *dagpenge ved sygdom og fødsel* har lønmodtagere, selvstændige erhvervsdrivende og medhjælpende ægtefæller med dagpengegivende indtægt ret til dagpenge fra det tidspunkt, hvor der skønnes at være 4 uger til fødslen (graviditetsorlov) og til dagpenge i 14 uger efter fødslen (barselorlov).

Det er kvindens egen vurdering, om der er behov for at ophøre med erhvervsarbejde de sidste uger af graviditeten. Der kræves således ikke lægelig dokumentation for udarbejdsdygtighed som betingelse for at udbetale dagpenge i 4 uger før fødslen.

Udgangspunktet for fastlæggelse af dagpengeperioden er lægens udsagn om det forventede fødselstidspunkt.

I de tilfælde hvor kvinden føder før det forventede fødselstidspunkt, vil der ikke være mulighed for tilsvarende at forlænge dagpengeperioden på 14 uger efter barnets fødsel, idet der er tale om to af hinanden uafhængige dagpengeperioder under henholdsvis graviditetsorlov og barselorlov.

Hvis kvinden føder efter det forventede fødselstidspunkt, vil der kunne udbetales barselsdagpenge indtil fødslen, selv om kvinden allerede har fået udbetalt dagpenge i 4 uger. Den samlede dagpengeperiode før og efter fødslen kan således overstige 18 uger afhængig af det faktiske fødselstidspunkt. Kvinder vil derfor altid være berettiget til dagpenge i 14 uger efter fødslen.

En adoptant med dagpengegivende indtægt har ret til dagpenge i 14 uger efter modtagelsen af barnet. Det er en betingelse for ret til dagpenge, at de adoptionsundersøgende myndigheder bestemmer, at en af adoptanterne skal være fraværende fra arbejdet i forbindelse med modtagelsen. Det er endvidere en betingelse for ret til dagpenge, at begge adoptanter har dagpengegivende indtægt. I det omfang de adoptionsundersøgende myndigheder tillader det, kan adoptanter dele dagpengeperioden.

For alle kvindelige lønmodtagere, selvstændige erhvervsdrivende og medhjælpende ægtefæller med dagpengegivende indtægt gælder, at hun i tilfælde af, at hun genoptager arbejdet inden 14 ugers periodens udløb under barnets ophold på sygehus, inden for 6 måneder fra fødslen har ret til dagpenge i den resterende del af 14 ugers perioden, såfremt hun i forbindelse med barnets udskrivelse er fraværende fra arbejdet.

Retten til dagpenge er betinget af, at den pågældende opfylder visse beskæftigelseskrav. Dagpengene udgør 90 pct. af den årlige lønindtægt eller anden erhvervsindtægt, dog med et maksimum, som svarer til 90 pct. af ugeløn ved fuld, sædvanlig arbejdstid.

Barselorlovsloven

Endelig indebærer lov om *barselorlov m.v.* at kvindelige lønmodtager har en ubetinget ret til at holde op med at arbejde på grund af graviditet og barsel fra det tidspunkt, hvor der skønnes at være 4 uger til fødslen, og til 14 uger efter fødslen. Denne ret til fravær gælder, uanset om kvinden er berettiget til graviditets- og barselsdagpenge efter dagpengeloven.

Herudover indeholder loven ret til fuldt fravær i de øvrige situationer, hvor en lønmodtager har ret til dagpenge ved graviditet, barsel og adoption.

Orlovsloven indebærer, at der fortsat beregnes anciennitet i arbejds-

124

forholdet under fravær. Loven indeholder endvidere et forbud mod afskedigelse på grund af afholdelse af orlov. Endelig indeholder loven en pligt til at underrette arbejdsgiveren om, hvornår arbejdet genoptages efter barselorlov.

Sundhedsplejersken

Loven om *sundhedsplejerskeordninger* gør det til en pligt for kommunerne at yde vederlagsfri vejledning med hensyn til sundhedstilstanden hos børn, der er under den undervisningspligtige alder og som ikke går i skole eller børnehaveklasse. Endvidere kan kommunerne tilbyde andre personer, der har behov derfor, vederlagsfri vejledning og bistand af en sundhedsplejerske.

Sundhedsplejeordningen skal efter nærmere af sundhedsstyrelsen fastsatte regler omfatte:

- sundhedsvejledning til forældre om børnenes legemlige og psykiske udvikling, herunder oplysning om sygdomsforebyggende og sundhedsfremmende foranstaltninger, der har til formål at fremme børnenes legemlige og psykiske sundhed og trivsel.
- observation af børnenes sundhedstilstand og formidling af kontakt til lægelig og social sagkundskab, såfremt observationen viser, at et barn trænger til behandling.
- vejledning og bistand, herunder opsøgende arbejde, i samarbejde med lægelig og social sagkunskab til forældre, hvis børn har særligt behov herfor.

Loven om *forebyggende helbredsundersøgelser* giver barnet ret til 9 forebyggende undersøgelser inden skolealderen, deraf 3 i det første leveår.

Der findes ikke i Danmark en lovgivning der generelt giver forældre ret til fravær i forbindelse med *børns sygdom*. Alle offentligt ansatte kan dog i begrænset omfang blive hjemme for at passe et sygt barn, idet de har ret til at blive hjemme på barnets første sygedag. Denne ret følger dels af tjenestemandsloven, dels af indgåede overenskomster. Hertil kommer, at en tilsvarende ret er aftalt i enkelte overenskomster på det private arbejdsmarked, ligesom den visse steder eksisterer i medfør af kutyme på den pågældende arbejdsplads.

For en nærmere belysning og vurdering af den sundhedsmæssige lovgivning henvises til rapporten om småbørn og tidlig indsats.

5.3. Hovedsynspunkter bag gældende regler

I tiden siden det familiepolitiske udvalg afgav sin betænkning i 1964 har der ikke været foretaget samlede og overordnede overvejelser om børns opvækstvilkår. De senere års mange ændringer i lovgivningen, som – direkte eller indirekte – har påvirket børns forhold har ofte været isolerede delløsninger.

Ændringer i lovgivningen har ofte været motiveret ud fra helt andre hensyn end til børn og deres familier. Nedenstående forsøg på at opstille nogle hovedsynspunkter, der indirekte må have ligget til grund for de seneste års danske lovgivning for børn, tager derfor

Børnene er vor fælles fremtid.

udgangspunkt i *børnekommissionens vurdering* af den gennemførte lovgivning.

Hovedsynspunkterne er overlappende, men har dog hver for sig sit særlige indhold:

Det almindelige fordelingspolitiske synspunkt. At have børn er en økonomisk byrde som vejer tungt ikke mindst for unge familier, der er i etableringsfasen og som har relativt små indkomster. Denne byrde bør søges udjævnet, således at de, der slet ikke har børn, yder til dem, der har, og at de, der får børn, er modtagere, så længe de har forsørgerforpligtelser og bliver ydere, når denne forpligtelse slutter.

Det risikoforebyggende synspunkt. Man må støtte de svage familier, de med særligt små indkomster, de med særlig mange børn og de enlige forsørgere. Levestandarden i sådanne familier kan blive så lav, at børnenes sunde udvikling trues. Det er særligt vigtigt at sætte tidligt ind for at modvirke, at fattigdommens virkninger forplanter sig som en social arv til næste generation.

Alle børn bør have lige gode muligheder i livet. Dette er en bredere politisk synsvinkel, der sigter på at sikre børnene fra mindrebemidlede hjem

126

adgang til f.eks. helbredsserviceydelser og skolegang, der er lige så god som den børn fra merebemidlede hjem har, eller på at hæve de mindrebemidledes boligstandard over det niveau, de uden støtteordning selv kunne betale. Men denne synsvinkel kan også tage sigte på at udjævne f.eks. geografiske forskelle i børns opvækstvilkår.

Sikre forældrene mod diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af deres børn, dvs. sikre den gravide og forældre med små børn mod afskedigelse på grund af barselhvile eller små børns sygdom og sikre deres forudsætninger for at bevare eller forny tilknytningen til arbejdsmarkedet, først og fremmest ved at etablere det nødvendige antal dagforanstaltninger.

Børnene er vor fælles fremtid. Dette synspunkt har vægt i et land, hvis væsentligste naturgivne råstofkilde er de menneskelige ressourcer. Vigtige faser af udviklingen af disse ressourcer sker i barndommen og er i vidt omfang afhængige af levevilkårene socialt og kulturelt, i familien og i børnenes nære omgivelser i øvrigt. Foranstaltninger, der hjælper familierne med at løse de problemer, som tilværelsen i et moderne samfund stiller dem overfor, vil derfor også få betydning for samfundet af i morgen. Børnene er den kommende arbejdskraft og de kommende borgere i et demokratisk samfund. Men respekten for det enkelte barn og dets individualitet – hvis behov ikke altid kan dækkes i familien – indebærer et ønske om foranstaltninger, som ikke nødvendigvis ydes direkte til familierne. Man kan f.eks. betragte daginstitutioner som en ydelse direkte til børnene, der giver dem videre muligheder for at tilegne sig vor kultur, historie og tradition end ophold alene i hjemmet giver.

Konklusion

Støtte til familier kan dels være en støtte til forældrene, dels en støtte til børnene, og det er ikke under alle omstændigheder to sider af samme sag. Men forsøg på at formulere en egentlig *børnepolitik* og dermed specifikt tage stilling til hvilke forpligtelser forældrene og samfundet har overfor børnene er ikke gjort, og har ikke ligget til grund for de seneste ti års ændringer i lovgivningen.

5.4. Udenlandske overvejelser om børnefamiliernes forhold

Begrundelsen for at omtale familiepolitik i lande, der har mange lighedspunkter med Danmark, er ikke at beskrive de enkelte landes konkrete lovgivning, men at trække visse elementer frem, der kan få betydning for danske overvejelser om formuleringen af en børnepolitik.*)

*) Afsnittet er i helt overvejende grad baseret på Vita Pruzans notat til Børnekommissionen: »Om familiepolitik i Danmark og andre lande« og dermed på redegørelser om familiepolitik i en række industrialiserede lande, redegørelser der blev udarbejdet til en familiepolitisk konference i USA i 1977. Dette notat er i omarbejdet form udgivet af socialforskningsinstituttet i december 1980 som »Familiepolitiske overvejelser«, meddelelse nr. 31.

Alle lande har en politik for børn og børnefamilier

Alle industrialiserede lande har en familiepolitik i den betydning, at landets lovgivning nødvendigvis i vidt omfang vil få indflydelse på familierne. Dette gælder naturligvis for den lovgivning, der har til formål at påvirke forhold, der direkte vedrører familien. Men også lovgivning, der angiveligt har helt andre formål eller i hvert fald primært har andre formål, vil hyppigt have sekundære konsekvenser for familien. I denne betydning af begrebet familiepolitik kan et land ikke vælge, at det ikke vil have en familiepolitik. Det mulige valg for de enkelte lande er at vælge, *hvilken* familiepolitik, de vil have. Mulighederne strækker sig fra en familiepolitik med en klar og udtrykt målsætning og enkelte bestanddele, der hænger sammen, til en fragmentarisk politik uden nogen bevidst målsætning, hvor de enkelte bestanddele iværksættes mere eller mindre tilfældigt eller afledte.

Stort set ingen lande har en officiel definition af begrebet familiepolitik. En gennemgang af de enkelte landes lovgivning viser derimod, at en grundlæggende forskel er, om et land kan siges at have en udtrykkelig eller eksplicit familiepolitik, eller om dette ikke er tilfældet. Afgørende for om et givet land kan siges at have en udtrykkelig familiepolitik eller ej er i høj grad skønsmæssig. Som udgangspunkt for at kunne karakterisere et lands familiepolitik som værende eksplicit er det derfor nødvendigt at opstille nogle kriterier. For det første, at de familiepolitiske overvejelser er prioriteret højt politisk og for det andet, at de resulterer i etablering af foranstaltninger i overensstemmelse med disse overvejelser. Egentlige begrebsovervejelser er sjældne, idet opmærksomheden typisk er koncentreret om de aktuelle familiepolitiske spørgsmål og i mindre grad om, hvorvidt de anvendte midler kan kaldes socialpolitiske, arbejdsmarkedspolitiske, uddannelsespolitiske eller familiepolitiske.

Som eksempel på lande med en udtrykkeligt formuleret familiepolitik skal i det følgende omtales Frankrig, Norge, Sverige og Ungarn.

Frankrig

Karakteristisk for *fransk familiepolitik* i 1970'erne er, at den i langt mindre omfang end tidligere søger at påvirke familierne til en bestemt levevis. Det er en udbredt opfattelse i dag, der fremsættes som krav til myndighederne, at disse skal være neutrale i deres politik, dvs. de skal principielt respektere og opfylde de ønsker og behov, familierne har.

Der udtrykkes stadigvæk bekymring for et faldende fødselstal i Frankrig og ønsker om især at støtte familier med to og tre børn, men denne politik har ikke støtte i befolkningen. En undersøgelse i 1975 viste således, at et flertal mente, at staten ikke på denne måde skulle blande sig i familiernes interne anliggender, men tildelingskriterierne til visse ydelser favoriserer fortsat familier med flere børn.

Familien betragtes som en af samfundets basale institutioner for menneskelig udvikling og for samfundets stabilitet, men samtidig erkendes statens forpligtelser overfor familieinstitutionen.

Norge

Norsk familiepolitik er først og fremmest karakteriseret ved, at der

128

under forbruger – og administrationsdepartementet i den norske centraladministration blev etableret en familie- og ligestillingsafdeling i 1977. Afdelingen har det samordnende ansvar for de familie- og ligestillingspolitiske mål, der formuleres politisk.

Afdelingens hovedopgave er at vurdere familiens totale situation, opgaver og behov, og sørge for at disse i fornødent omfang bliver tilgodeset og varetaget – både gennem direkte ydelser og foranstaltninger til familierne, men også ved at hensynet til familierne indgår i planlægningen inden for andre sektorer i det norske samfund. Endvidere har afdelingen til opgave at arbejde for at sikre en udvikling mod fuld ligestilling.

Afdelingen er en overordnet instans, hvis konkrete indflydelse på den norske politik til støtte for børn og familier består i, at den får alle relevante lovforslag til høring, netop for at overveje deres direkte eller indirekte konsekvenser for børn og børnefamilier. Oprettelsen af familie- og ligestillingsafdelingen er således et resultat af et ønske om at samle det administrative og politiske hovedansvar for børns samlede opvækstmiljø.

Sverige

Omsorgen for barnet har altid været og er stadigvæk den egentlige kærne i *svensk familiepolitik*. Børnene skal gives de bedst mulige opvækstbetingelser. Familien som sådan er kun mål for familiepolitikken i sin egenskab af opvækstmiljø for børnene.

Svensk familiepolitik tager udgangspunkt i den opfattelse, at forældrenes situation i høj grad er betinget af, om deres familiemæssige og arbejdsmæssige funktioner er i harmoni med samfundets betingelser. Opstår der konflikter mellem samfundets interesse i familien som et harmonisk opvækstmiljø for børnene og familiernes muligheder for at leve op til dette, vil samfundet føle sig forpligtet til at gribe ind og iværksætte foranstaltninger, der har til formål at bringe forældres og børns situation i overensstemmelse med de ønsker, samfundet har hertil.

Familiepolitik i Sverige kan således opfattes som samfundets forsøg på at løse konflikter mellem samfundet og børnefamiliernes interesser. Svensk familiepolitik i dag har sine væsentligste opgaver i forbindelse med den ændring, der sker i øjeblikket af familiemønstret fra den traditionelle familie, hvor faderen og moderen har deres specielle roller, til en familie med delte, ikke kønsbestemte, roller.

Ungarn

Familieinstitutionen tillægges stor betydning i *Ungarn*, og familien som sådan betragtes som udgangpsunkt for en meget omfattende del af lovgivningen. Betragtningen er den, at al den lovgivning, der vil kunne få betydning for familien, må betragtes som familiepolitik. Da der kun er få områder, hvor politiske beslutninger ikke på en eller anden måde får betydning for familien, fører denne opfattelse – strengt taget – til, at alt er familiepolitik. Da man ikke begrebsmæssigt opnår noget ved at kalde alt for familiepolitik, er den ungarske opfattelse af begrebet den specielle, at familiepolitik må betragtes som en synsvinkel – et perspektiv på al politisk beslutningstagen.

Dette kommer bl.a. til udtryk gennem et regeringspålæg til alle administrative myndigheder, der udarbejder langsigtede planer. I det omfang disse planer kan tænkes at få nogen familiepolitisk betydning, skal der således udarbejdes et særligt afsnit herom.

Andre steder er der ikke sket lignende overvejelser

I *de fleste andre lande* (af de i undersøgelsen omtalte) indtager familiepolitikken ikke en så udtrykkeligt formuleret position, men indbyrdes frembyder de store variationer, idet der er en glidende overgang i karakteren af de enkelte landes familiepolitik fra at spille en central rolle i den aktuelle politik til at være stort set uden betydning.

Overvejelser om familiepolitikkens funktioner er også i disse lande temmelig udbredte. Det er karakteristisk, at der er en udbredt usikkerhed med hensyn til begrebets indhold og afgrænsning, især over for tilgrænsende politiske områder, specielt socialpolitikken. Det er tillige karakteristisk, at der inden for mange af de enkelte lande er forskellige opfattelser af, hvordan landets familiepolitik skal defineres.

Der er gennemgående ret stor lighed mellem landene med hensyn til, hvad der vælges som familiepolitiske foranstaltninger. Til gengæld er der stor forskel på indholdet af disse foranstaltninger. Forskellene hænger bl.a. sammen med forskelle i synet på familieinstitutionen – og samfundets ret til at blande sig i, hvad der foregår.

Ungarn er allerede omtalt som et land, hvor familieinstitutionens funktionsmåde i høj grad er et samfundsanliggende. Det må antages, at de ideologiske holdninger til familieinstitutionen øver en væsentlig indflydelse på den eksisterende familiepolitik i de enkelte lande. Storbrittannien skal derfor kort beskrives som det land, hvor den opfattelse, at familien er et privatområde, som samfundet ikke bør blande sig i, kommer tydeligst til udtryk.

Storbritannien

Familien og familielivet betragtes i *Storbritannien* som noget nærmest helligt og som noget helt privat. Endvidere betragtes familien som en skrøbelig institution, som kun må »berøres« med største nænsomhed. Denne holdning afspejler sig i stor omhu og overvindelse af megen modstand i forbindelse med vedtagelse af love, der vil kunne påvirke familien.

Den familie, som beskyttes af det offentlige, er en familie, hvor manden er det ubestridte overhoved, forsørgeren, den ansvarlige, og hvor kvinden er den underordnede og afhængige med ansvar for de traditionelle pligter, der hører til den kvindelige kønsrolle.

Det engelske sociale sikringssystem har historisk været baseret på den antagelse, at »to-forældre«-familien var det eneste eksisterende. Ifølge denne antagelse var ægteskabet varigt, og eksistensgrundlaget udelukkende faderens indkomst.

Familiens muligheder for at få hjælp fra det offentlige med problemer, f.eks. med børnene, er meget begrænsede. Holdningen er også

her den, at familien selv må klare problemerne; ydelser i form af støtteforanstaltninger til familien om problemerne tilbydes næsten ikke af det offentlige.

Hensynet til familien – eller til samfundet

Der er en tilsyneladende modsætning mellem en opfattelse af familien som noget helligt og meget værdifuldt, som den f.eks. opfattes i England, og den begrænsede familiepolitik, som findes i lande med denne holdning. Man skulle umiddelbart tro, at en sådan holdning måtte ledsages af en højt prioriteret familiepolitik med familiens og/eller de enkelte medlemmers behov for familiepolitiske foranstaltninger som udgangspunkt. Også selv om disse behov skyldes normændringer i samfundet, f.eks. med hensyn til kønsrollerne eller ændrede sociale og økonomiske betingelser for familiernes tilværelse.

Forklaringen på, at denne umiddelbare opfattelse ikke holder stik skal søges i, at familieinstitutionen i disse lande især værdsættes for sine stabiliserende og samfundsbevarende egenskaber. Støtte til »afvigende« i familiemæssig henseende, f.eks. enlige mødre og i det hele taget til kvinders selvstændigørelse, bla. via familiepolitiske støtteforanstaltninger som f.eks. daginstitutioner, opfattes derfor som en trussel mod den traditionelle familie med de traditionelle kønsroller og dermed mod samfundet som sådan. Dette forklarer, at de familiepolitiske foranstaltninger, der trods alt etableres, hovedsageligt må opfattes som støtte til faderen og forsørgeren for at opfylde hans traditionelle opgave som familiens overhoved.

Den manglende vilje til at gå dybere ind i familiens situation legitimeres med, at familien er privat og ukrænkelig, hvorfor det offentlige ikke kan tillade sig at iværksætte en politik, der vil påvirke familiens indre liv. En konsekvens af denne holdning bliver således, at den familie, som man principielt værdsætter meget højt, i virkeligheden lades i stikken i en tid, hvor mange kræfter trækker den fra hinanden.

I de lande, f.eks. Ungarn, hvor familiepolitikken er højt prioriteret, og hvor denne prioritering har medført faktiske foranstaltninger, er der generelt en helt anden holdning til familieinstitutionen. Familien støttes ikke, fordi det er en traditionel familie som sådan, men fordi opfattelsen er den, at denne institution – defineret bredt – har nogle værdier, herunder ikke mindst at den tilsyneladende opfylder nogle fundamentale behov hos børn især, men også hos voksne mennesker. Udgangspunktet for familiepolitikken i lande med denne grundholdning er i højere grad det enkelte menneske og dettes behov.

Konklusionen af ovenstående analyse af visse udvalgte landes politik for børn og familier er nærmest paradoksal: De lande, der sætter familien meget højt – som en hellig institution og en fæstning omkring privatliv og individualisme – har en mindre udviklet familiepolitik, mens de lande, der ser mere afslappet – og måske lidt skeptisk – på familien, har en meget stærkere udbygget familiepolitik.

5.5. Formuleringen af en børnepolitik

I en given familie behøver medlemmernes interesser ikke at være sammenfaldende, idet de enkelte kan have hver deres ønsker og behov, som måske ikke altid kan realiseres samtidigt, eller måske kun direkte på bekostning af hinanden.

På den ene side kan familiens eksistens tages som udtryk for vilje til at løse de problemer, der kan opstå ved fordelingen af de fælles forbrugsmuligheder i bred forstand. På den anden side kan det indre liv i familien indebære, at nogle familiemedlemmer påtvinges en adfærd de finder uønsket, eller som samfundet ikke mener er i overensstemmelse med barnets interesser.

Skal enhver form for støtte til børn gå gennem familien?

Man kan derfor spørge, om det altid er rigtigt eller nødvendigt at kanalisere enhver form for støtte til børn gennem deres familier? Den traditionelle familie er under forandring, og det er næppe muligt udefra at skrue tiden tilbage. Dette vil heller ikke passe til det samfund, børn skal vokse op i. I erkendelse af, at nogle funktioner bedst kan varetages inden for familiens rammer, mens andre forudsætter samfundets støtte i form af forskellige offentlige foranstaltninger, er udgangspunktet for kommissionens overvejelser at stræbe efter at etablere opvækstforhold, som sikrer barnets udvikling under de nuværende og fremtidige levevilkår.

Børnepolitiske overvejelser og forslag består for det *første* i at støtte familien i at udfylde de funktioner for børn, som er nødvendige, og som bedst kan varetages af familien. For det *andet* at styrke andre funktioner udenfor familien, således at familien og samfundet i fællesskab tager vare på næste generation.

Børneforanstaltninger udenfor familien, først og fremmest daginstitutioner og fritidsforanstaltninger, skal derfor ikke ses som forsøg på at erstatte nogle mistede familiefunktioner, men som en logisk følge af, at familien har åbnet sig mere og af, at familien har mistet sin tidligere betydning som produktionsenhed. Lige meget hvad man kunne tænke sig at foreslå at gøre for familien, kan den ikke længere alene integrere børnene i det samfund, de skal vokse op i.

For formuleringen af en konkret børnepolitik indebærer dette, at man må overveje, hvilke tilbud og hvilken støtte der skal gives og formidles direkte gennem familien til det enkelte barn og hvilke tilbud, der skal kanaliseres gennem offentlige institutioner i bred forstand.

Hensynet til børn og deres vilkår må prioriteres op

Men det indebærer også, at hensynet til børn og deres samlede opvækstvilkår må spille en langt mere fremtrædende rolle i lovgivningen og i den førte politik end for øjeblikket. Den politiske lovgivning og udviklingen på de forskellige områder i samfundet øver naturligvis en gensidig indflydelse og er indbyrdes afhængige. Beslutninger på et område har ofte en række – mere eller mindre gennemsigtige – konsekvenser for andre samfundsområders udviklingsbetingelser og burde derfor følges op med supplerende lovgivning på disse områder. Men det vil normalt være sådan, at de en-

132

kelte politiske beslutninger anskues isoleret og uden tanke for de grundlæggende sammenhænge.

For børnene kan dette medføre, at beslutninger om f.eks. den økonomiske politik eller om arbejdsmarkedspolitikken ikke altid også vurderes og gennemføres under skyldig hensyntagen til konsekvenserne for børnenes opvækstvilkår. Som et ideelt krav for en børnepolitik må det derfor kunne forlanges, at mere omfattende lovgivning altid også afvejes med særlig hensyntagen til dens konsekvenser for børns opvækstbetingelser.

Denne nødvendige sammenhæng har naturligvis også en anden side. At forslag der tager sigte på at forbedre børns situation tillige bør afvejes i forhold til de konsekvenser for udviklingen på andre samfundsområder, som hensynet til børnene kan medføre. Det er vigtigt for gennemførelsen af og tilslutningen til en målrettet børnepolitik, at dens indflydelse på og konsekvenser for andre samfundsområder – f.eks. kvindernes ligestillingsmæssige udviklingsbetingelser – belyses og indgår i overvejelserne, således at utilsigtede og uacceptable virkninger af børnepolitiske reformer kan undgås.

Mod en børnepolitik

Børnekommissionen ønsker ikke at prøve at opstille en egentlig definition af begrebet børnepolitik, men vil i det følgende kapitel diskutere mål og midler i såvel den generelle som den selektive børnepolitik, herunder opstille nogle grundlæggende principper, der må indgå i den konkrete udformning af denne politik.

Kapitel 6: Mål og midler i børnepolitikken

6.1. Om sammenhængen mellem mål og midler i børnepolitikken

Mange af børnefamiliernes problemer er samfundsskabte –

Som det fremgik af kommissionens indledende betragtninger, er det kendetegnende for mange af de aktuelle problemer for børnefamilierne, at de hænger sammen med og i høj grad er en konsekvens af de skete samfundsforandringer, herunder ikke mindst ændringerne i produktionsvilkårene. De rammer, der sættes for vilkårene for børn og børnefamilier, er således i vidt omfang samfundsskabte.

Denne betragtning er alt for generel til at kunne stå alene som udgangspunkt for kommissionens videre overvejelser. Men den siger noget vigtigt. At der kan gøres noget ved problemerne. For hvis samfundet i bred forstand har skabt de fleste – kan samfundet også afskaffe dem. Mange af de rammer eller begrænsninger, der hindrer børnefamilierne i at etablere optimale livsvilkår skyldes, *at* lovgivningen omkring børns forhold på mange måder er utilstrækkelig – eller uhensigtsmæssigt udformet, *at* hensynet til børn næsten altid underordnes andre hensyn og *at* der er en indbygget konflikt mellem tilrettelæggelsen af produktionen og børnefamiliernes særlige ønsker, f.eks. er det danske arbejdsmarked meget lidt fleksibelt overfor børnefamiliernes særlige behov.

Men man kan ikke løse de enkelte problemer uden at se dem i en større sammenhæng. Perspektivløst lappeskrædderi og isolerede delløsninger løser ikke børnefamiliernes fundamentale problemer.

Manglen på en principiel debat om børns og familiers vilkår i det danske samfund er udtalt. Det forhindrer ikke at der lovgives omkring børns forhold. For det gør der – og ofte. Med den seneste revision af børnetilskudsloven er den ændret fem gange, siden den trådte i kraft i 1970. Men disse ændringer i lovgivningen om det vigtigste børnepolitiske middel af økonomisk karakter har ikke været baseret på konkret formulerede målsætninger, men er sket udfra helt andre hensyn, typisk ønsket om at begrænse de offentlige budgetter.

Børnekommissionen vil imidlertid anse det som sin vigtigste opgave at forholde sig til hvilke overordnede og principielle mål af social,

økonomisk og anden karakter, der kan opstilles for børns opvækstvilkår i bred forstand. Først derefter vil der være muligt at diskutere hvilke konkrete midler der kan foreslås anvendt for at realisere de opstillede mål. Endelig må det bero på en politisk vurdering i hvilket omfang, man ønsker at realisere de givne mål – og altså lovgive om de dertil knyttede midler.

– og netop derfor kan de løses

Men der *kan* lovgives herom, for mange af børnefamiliernes problemer kan efter børnekommissionens opfattelse løses – netop fordi de i vidt omfang er et resultat af udviklingen i det samfund der omgiver børnene. De samfundsmæssige rammer for børns og familiers vilkår er netop ikke naturgivne, men kan ændres, dels gennem den lovgivning der direkte vedrører og regulerer børns forhold, dels gennem den øvrige lovgivning, som for størstepartens vedkommende har indirekte betydning for børns vilkår.

Lovgivning alene løser imidlertid ikke alle problemer – selv de mest ideelle materielle rammer for børns og familiers tilværelse sikrer ikke alle børn en sund og tryg opvækst. Mange menneskelige problemer kan naturligvis ikke gøres til genstand for lovgivning. Rammerne kan derimod ændres, også på kort sigt.

6.2. Nogle målsætninger vedrørende børns opvækstvilkår

Ifølge sit kommissorium skal børnekommissionen – med udgangspunkt i en erkendelse af samfundets forpligtelser overfor børn – vurdere om samfundsudviklingen har medført et behov for forbedring af de eksisterende eller eventuelt for helt nye foranstaltninger til støtte for børn og deres familier. Og i denne sammenhæng skal kommissionen tage hensyn til børnenes, forældrenes og samfundets behov.

For at løse denne opgave forudsættes det efter kommissionens opfattelse at følgende – noget firkantede – delspørgsmål kan besvares nogenlunde klart:

- hvilke forudsætninger skal opfyldes for at sikre barnets trivsel og sunde udvikling?
- hvilke problemer er der hermed i dag?
- hvad kan der gøres for at løse disse problemer?

De to første spørgsmål er søgt belyst i kapitel 3 og 4 i nærværende betænkning, mens alle tre spørgsmål er behandlet i rapporterne fra kommissionens fire udvalg.

Det fremgår heraf, at en række børnefamilier på forskellige måder mangler ressourcer til at kunne give deres børn den tilværelse, som de egentlig kunne ønske for dem.

Denne ressourcemangel kan komme til udtryk på mange måder og har slet ikke de samme konsekvenser for alle familier. Men det vil ofte være et fælles kendetegn for nutidens familier, at det ikke er dem

selv der sætter grænserne for deres tilværelse og dermed for deres eventuelle ressourcefattigdom. Det er deres omgivelser, samfundet i bred forstand, deres uddannelsessituation, arbejdssituation, økonomiske situation, familiemæssige sitaution, etc.

Den øjeblikkelige tilstand i alle disse omgivelser er med til at bestemme hvilken tilværelse de pågældende kan tilbyde deres børn. Grænserne kan også direkte ramme børnene selv. Det kan være manglen på en daginstitutionsplads eller på ordentlige boligmæssige eller øvrige fysiske rammer for tilværelsen.

Mål for en børnepolitik

Det bliver derved et overordnet mål for en børnepolitik, at mindske eller fjerne alle uønskede samfundsmæssige hindringer for familiernes og børnenes trivsel. Hvis man skal formulere dette som en række *generelle* selvstændige delmål for en børnepolitik kunne de omfatte:

- *at* respektere det enkelte barn som individ i familien og i samfundet
- *at* give barnet en central placering i de voksnes tilværelse
- *at* fremme alle børns fysiske opvækstvilkår i bred forstand.

I tilslutning hertil kunne den *selektive* børnepolitik tage sigte på

- *at* udligne forskelle i børns levevilkår, både materielt og kulturelt.

6.3. Nogle muligheder for at realisere en børnepolitik.

Nutidige problemer

Som nævnt i kapitel 4 er der to overordnede problemer, der tegner sig for småbørnene i det danske samfund.

Det ene er, at store grupper børn bliver kontaktforsømte på grund af overarbejdede og stressede forældre, og fordi samfundets almindelige spændinger trænger ind i familien og overbelaster dens indre ressourcer.

Det andet problem er, at børnenes muligheder for at indleve sig i vor kultur bliver stadig mere begrænsede, og det samme gælder deres muligheder for at udvikle identitet i en meningsfuld social sammenhæng.

Begge processer rammer store grupper af børn, og de indebærer begge en risiko for børnenes personlighedsudvikling og integration i den kultur, de vokser op i.

Risikoen for kontaktforsømmelse er navnlig knyttet til familier med enlige forsørgere eller med to fuldtidsarbejdende forældre, mens de andre bekymringer gælder alle børn.

Hertil kommer en række problemer af mere materiel karakter, der direkte har at gøre med økonomi, bolig, sundhedsforhold eller manglen på daginstitutioner.

For at kunne konkretisere sine overvejelser omkring udformningen af en specifik børnepolitik har kommissionen opstillet fire typer af

muligheder, der tilsammen udtrykker ønsket om at sikre småbørn en tilstrækkelig stabil og følelsesmæssig nær kontakt, oplevelse af tilhørsforhold og tryghed samt stimulation, indlæring og udvikling. Modellerne peger i retning af, at

- genetablere den traditionelle familie,
- integrere forældre og børn i et beriget nærmiljø,
- flytte nogle fundamentale forældreopgaver til daginstitutionerne eller andre fælles funktioner uden for hjemmet,
- kombinere nedsat arbejdstid for forældrene med anvendelse af deltidsinstitutioner.

Det skal understreges at de fire modeller netop *er* modeller og ikke fire forslag til løsninger, der kan anvendes alternativt. Kun een type kan således ikke tjene som model for fremtidens børnepolitik.

Den traditionelle familie

Den første model til løsning af disse problemer ville bestå i at søge at *genetablere den traditionelle familie,* således at familien økonomisk kan klare sig med een indkomst.

Dette forudsætter, at man anvender størstedelen af de ressourcer, der er til rådighed, til at pumpe ind i familien til forbrug inden for hjemmets 4 vægge. Man kan give boligtilskud, således at småbørnsfamilien har gode boliger, kontante tilskud således at en af forældrene kan blive hjemme og passe børnene, og man kan i fornødent omfang stille rådgivere til rådighed for forældrene. Dette ville genetablere den traditionelle familie, og hermed ville en stor del af børnenes kontakt-, trygheds- og tilhørsproblemer formentlig være løst.

Familierne ville imidlertid i mange tilfælde fortsat løbe risiko for at være snævre og oplevelses-begrænsende, og problemerne med børnenes personlighedsudvikling og sociale modning og indføring i vor kultur ville bestå i hvert fald for de større småbørn.

Dette problem kunne eventuelt løses med halvdagsbørnehaver. Men da forudsætningen for denne løsningsmodel netop var, at de ressourcer, der kan bruges på børn, skulle være til familiernes egen disposition, indebærer dette, at børnehaver bliver meget dyre, fordi forældrene så selv skal betale de fulde omkostninger. Dette vil givet indebære, at de økonomisk ringest stillede beholder deres børn hjemme, mens de bedre stillede kan sende deres børn i halvdagsbørnehave. Denne sociale skævhed vil være uacceptabel.

Hertil kommer, at denne model formentlig vil indebære en tendens tilbage til det traditionelle kønsrollemønster. I de fleste familier vil det være kvinden, der må give afkald på sit udejob, idet børneopdragelsen typisk fortsat er moderens område ligesom det typisk er hende, der bidrager mindst til hjemmets økonomi. Da det i altovervejende omfang må antages, at dette skridt tilbage til familien opleves som tvang for kvinden, vil det i høj grad reducere de forudsatte gevinster for børnene. Som omtalt i kapitel 3 vidner flere undersøgelser om, at børnenes trivsel og udvikling ikke så meget kommer an på om moderen er hjemmegående eller udearbejdende, det sprin-

gende punkt er derimod, hvorvidt hun selv oplever sin situation som personligt tilfredsstillende eller ej.

Et beriget nærmiljø

Den anden model tager udgangspunkt i en *forbedring og berigelse af nærmiljøet*. Ressourcerne til børnefamilierne skal anvendes til at berige nærmiljøerne, trafiksikre dem, lægge kulturtilbud ud i disse miljøer, faciliteter for fællesaktiviteter, etablere selvstyre eller lokalråd og i det hele taget styrke kommunikation, fællesskab og aktiviteter. Endvidere bør det ved planlægningen tilstræbes, at bl.a. også nærbutikker, lægehuse og biblioteker findes i nærmiljøet.

Daginstitutionerne indgår her som et integreret led i nærmiljøets liv og aktiviteter. Børnene voker op i et miljø, der kan overskues, og som de kender. De følger med i, hvad der foregår og lærer mange mennesker at kende i alle aldersgrupper. Dette udvidede tryghedsområde kan muligvis erstatte meget af den gamle tryghed i familierne. Desuden bliver familierne åbnet og trukket ud af deres isolation. Man kunne også flytte de første skoleår ud fra de centrale skoler og lade dem foregå måske i nært samarbejde med daginstitutionerne, således at børnene kunne blive i det nære miljø de første 3-4 skoleår, og derefter flytte over til en mere central skole.

Denne løsning skulle i høj grad hjælpe på problemet vedrørende børnenes manglende muligheder for social udvikling, og skulle også hjælpe på det problem, der vedrører børnenes kendskab til det samfund, de vokser op i.

Modellen løser imidlertid ikke problemerne omkring forældrenes arbejdstid, for hvis alle ressourcer satses på at forbedre nærmiljøet, kan man ikke også give forældrene kompensation for nedsat arbejdstid, og så har de færreste måske økonomisk mulighed for at gøre det, også selv om de praktiske muligheder var tilvejebragt.

Men modellen indebærer også andre problemer. Det er således uvist, i hvilken udstrækning det nære forældre-barn forhold kan erstattes af nærmiljøets bredere kontaktflader. Modellen støder tillige på mange praktiske vanskeligheder og kræver formentlig meget lang tid for at kunne realiseres alment. Blandt de mest åbenlyse hindringer for gennemførelsen af dette berigede nærmiljø kan nævnes boligområdernes nuværende udformning, hvor kun en meget lille del udgøres af eksperimenterende tæt/lavt byggeri. Hovedparten af såvel lejlighedsbyggeri som parcelhuskvartererne skal derfor først undergå radikale ændringer med hensyn til trafiksikring, fællesarealer inde og ude m.v.

Daginstitutioner som erstatning

Den tredie model indebærer at *etablere daginstitutioner som delvis erstatning for familien*. Udgangspunktet for denne løsning er en erkendelse af, at forældrenes samlede deltagelse i erhvervslivet fortsat vil bevare sit nuværende høje niveau, og at familielivet derfor ofte fortsat vil være anstrengt og have dårlige vilkår.

Det må overvejes, om det er muligt at få daginstitutionerne til at overtage flere af de opgaver, som er blevet forsømt, og om det er

muligt at etablere daginstitutioner, som vil overtage en større del af ansvaret for børnenes hele personlighedsdannelse, end de kan idag.

Daginstitutionerne må her etablere et selvstændigt socialt levemiljø, hvor børnene oplever stabil kontakt og tilhørsforhold, og hvor de oplever sig som medlemmer af et fællesskab på lige fod med de voksne.

Daginstitutionerne er i dag næppe rustet til at påtage sig denne opgave, og børnene kommer således til følelsesmæssigt og tilhørsmæssigt at hænge et sted midt mellem hjemmet og daginstitutionen. Modellen forudsætter derfor, at daginstitutionerne må ændres, således at de kan overtage nogle af de grundlæggende forældreopgaver og tage ansvaret for børnenes tilhørsoplevelser og følelsesmæssige relationer.

Det indebærer en række problemer at søge at realisere denne model. Først og fremmest er den ret uprøvet, og man ved derfor ikke om daginstitutionerne overhovedet kan klare denne opgave og påtage sig ansvaret for så stor en del af barnets hele personlighedsudvikling. Desuden forudsættes det, at forældrene ser situationen i øjnene og er parate til at tage konsekvensen og lade deres børn indgå i et så nært forhold til andre. Endvidere forudsættes det, at pædagogikken og holdningen blandt pædagogerne er tilpasset denne model.

En kombination

Den fjerde model indebærer *ret til nedsat arbejdstid for forældrene, kombineret med deltidsophold i institutioner.*

Det første element er, at forældrene *begge* arbejder på nedsat tid, f.eks. 6 timer om dagen – evt. lidt forskudt i forhold til hinanden, f.eks. gennem øget anvendelse af flextid. Nedsat arbejdstid forudsætter utvivlsomt en delvis økonomisk kompensation, ikke blot til de dårligst stillede, men ganske langt op i mellemindkomsternes rækker. Formålet med kompensationen er i første række at sikre familien mod en uacceptabel forringelse af dens økonomiske vilkår. Selv om en tryg og sund opvækst ikke *kun* kræver et rimeligt økonomisk fundament, vil det være ødelæggende for ideen på forhånd at lade den underminere af en for kraftig sænkning af familiens materielle levestandard. I anden række tjener kompensation som et direkte materielt incitament for at få forældrene til at gå på nedsat arbejdstid, selv om det absolut skal ske frivilligt – ellers vil det næppe være til gavn og glæde for deres børn.

Det andet element er, at barnet er i institution i den tid begge forældrene er på arbejde, dvs. 4-6 timer, afhængig af forskydningen af forældrenes arbejdstid.

Denne mulighed virker umiddelbart mere ideel end de foregående. Børnene har ganske megen kontakt med deres forældre og får udviklet deres verden i daginstitutionen. Der kræves ikke mere af daginstitutionernes personale end de formentlig kan klare, men nok nogle forbedrede normeringer. Forældrene bliver ikke så stressede, og der er ingen indbyggede hindringer for lighed mellem kvinder og mænd.

Men realiseringen støder på en række problemer.

Økonomisk kompensation for nedsat arbejdstid vil – hvis man forudsætter stor tilslutning fra forældrene – blive meget ressourcekrævende. Hertil kommer, at modellen forudsætter et langt mere fleksibelt arbejdsmarked end det danske er for øjeblikket. Den forudsætter tillige en radikal holdningsændring hos mange mænd i relation til at gå tættere ind i omsorgen for børn og i ansvaret for deres opvækst i bred forstand. Endelig vil det være nødvendigt at følge modellen op med garantier overfor småbørnsforældrene, således at de ikke diskrimineres på arbejdsmarkedet.

Forskellige hensyn på forskellige tidspunkter

Med sit barselorlovsforslag har kommissionen erklæret sig til fordel for, at begge forældre i tiden umiddelbart omkring fødslen, eller i tilfælde af barnets sygdom, varetager omsorgen for barnet, og at det netop i den første tid er forældrene, som skal sørge for at dække børnenes behov. Men når børnene bliver ældre, kommer behovet for supplerende stimulation og rigere udviklingsmuligheder end dem, der findes i hjemmet, ind i billedet. Samtidig bliver arbejdet med omsorg og pasning gradvist noget lettere, men barnets behov for et nært gensidigt kærlighedsforhold til forældrene og oplevelsen af fast tilhør i familien mindskes ikke. Tilfredsstillelsen af disse behov kræver formentlig ikke helt så meget af forældrenes tid i den senere del af småbørnsalderen som i begyndelsen, og barnet kan formentlig også tåle gradvist længere tids adskillelse fra forældrene uden at opleve brud i kontinuiteten.

Mens omsorgen for barnet således gradvist kan overlades til andre, og barnet desuden kan opnå pædagogisk gevinst ved ophold i daginstitution, er der samtidig visse grænser, som næppe bør overskrides. De består dels i forældrenes abrejdsbelastning og dermed deres evne til at være gode forældre, dels i det antal timer, børnene er adskilt fra forældrene, og som både er et tidsspørgsmål og et spørgsmål om børnenes kræfter.

De nævnte modeller for løsning af problemerne omkring familieliv-, arbejdsliv- og sikring af børnenes udvikling er skematiske. De indebærer forslag om dirigering af offentlige midler til børnepolitiske formål enten i den ene eller anden eller tredie retning. De forhold der ønskes påvirket er private, psykologiske og i høj grad individuelle. Skematiske og generelle løsninger kan komme i konflikt med den enkelte families ønsker eller med de psykiske ressourcer, den enkelte familie disponerer over. Børn er mere eller mindre robuste og afhængige, og de ændrer sig hver for sig gennem årene i disse henseender. Forældre er også forskellige med hensyn til psykiske kræfter og deres indbyrdes forhold ændrer sig.

Man kunne derfor umiddelbart mene, at en vifte af forskellige ordninger, som frit giver forældrene mulighed for selv at vælge den løsning, som efter deres opfattelse til enhver tid passer bedst med deres situation og børnenes behov, ville give det største udbytte af de givne ressourcer, fordi forældrene i almindelighed formentlig

bedst selv vil vide under hvilke omstændigheder familien kan fungere tilfredsstillende.

Men som nævnt i kapitel 5 kan det ikke udelukkes, at en fuldstændig valgfrihed for forældrene kan indebære utilsigtede virkninger for børnene. Dels fordi ikke alle funktioner for alle børn kan sikres inden for den traditionelle families rammer, dels fordi et isoleret hensyn til børnenes forhold i visse tilfælde kan indebære utilsigtede konsekvenser for andre grupper.

6.4. Nogle grundprincipper i en børnepolitik

Det er åbenbart for alle, at børn ikke lever en isoleret tilværelse. De indgår i en større sammenhæng – i relation til deres forældre og til det omgivende samfund. Men det er ligeså åbenbart, at de forslag der nu eller siden fremsættes for at forbedre børns opvækstvilkår også har særskilte konsekvenser netop for disse omgivelser. Og selv om kommissionen skal anlægge en børnepolitisk synsvinkel er det ikke ligemeget hvilke afledte virkninger, der kan tænkes at komme på grund af de mere konkrete forslag.

Kommissionen har derfor opstillet nogle grundprincipper, der må indgå centralt ved tilrettelæggelsen af en fremtidig børnepolitik, først og fremmest for at sikre mod utilsigtede, afledte konsekvenser af hensynet til børnene.

For det første må en børnepolitik bygge på *ligestilling mellem kønnene.*

Der er ingen fremtid i en politik, som fører kvinden tilbage til den gamle kønsrolle eller som forudsætter, at hun alene har dobbeltarbejde. En politik, som pålægger kvinden hele byrden med børnenes omsorg og opdragelse vil ramme børnene og dermed cementere det nuværende køsnrollemønster. Den vil i sidste ende blive betalt af børnene med forringede udviklingsbetingelser. Det er således ikke ud fra en kvindepolitisk synsvinkel denne betingelse opstilles, men i højere grad ud fra et børnepolitisk synspunkt. En ikke-ligestillet mor er ikke et godt udgangspunkt for børns opvækst, fordi det efter kommissionens opfattelse vil være uheldigt at overføre det traditionelle kønsrollemønster til de opvoksende generationer.

For det andet må en børnepolitik bygge på en stræben efter *social lighed.* Dels lige muligheder for forældrene til at leve et rigt og ustresset liv med deres børn i de år, de har dem, dels lige udviklingsbetingelser for alle børn.

Forudsætningen for at nærme sig social lighed ligger på to planer. Dels på et mere materielt plan, hvor fordelingspolitiske overvejelser må spille en betydelig rolle ved udformningen af fremtidens børnepolitik, således at de indeholder en højere prioritering af goder til de økonomisk, arbejdsmæssigt, uddannelsesmæssigt og boligmæssigt dårligst stillede. Dels på et ikke-materielt plan, hvor det drejer sig om fordelingen af nogle livsværdier, om at sikre bestemte funktioner for børnene, og nogle betingelser for vækst og udvikling.

For det tredie må en børnepolitik give børn og forældre så stor reel *valgmulighed og valgfrihed* som det er muligt ud fra et lovgivningsmæssigt og administrativt hensyn, og uden at det afgørende reducerer hensynet til de øvrige principper.

Den enkelte familie har forskellige ønsker og holdninger, de har forskellige ressourcer og befinder sig i forskellig livsfaser. Børnepolitikken må derfor give dem mulighed for at indrette deres tilværelse i overensstemmelse hermed. Ingen kan således f.eks. være interesseret i at presse en erhvervsglad far eller mor hjem og passe børn – eller omvendt, og derved skabe utilfredse og irritable forældre. Eller tvinge mennesker til at leve i et tæt nærmiljø med andre, som de måske ikke bryder sig om.

For det fjerde må en børnepolitik have indbygget *fleksibilitet,* dvs. indbygget mulighed for at følge de skiftende behov hos de enkelte familier.

Realiteten er, at heller ikke den enkelte familie er den samme over tid. Der sker hele tiden noget, der kommer flere børn, børn bliver syge, eller kommer ind i særligt sårbare perioder, mange parforhold opløses, forældrene etablerer sig i nye forhold, flytter, går ind og ud på arbejdsmarkedet, bliver syge, osv.

For det femte må en børnepolitik være *neutral i forhold til forældrenes valg af samlivsform.*

Som omtalt i indledningen ser kommissionen det ikke som sin opgave at tage stilling til, hvordan voksne personer skal indrette deres tilværelse med hensyn til livsform. Det principielle udgangspunkt er derfor, at samfundet ikke gennem sin lovgivning skal administrere de private samlivsformer, det enkelte menneske vælger. Det indebærer videre, at tildeling og udmåling af offentlige ydelser ikke skal indeholde en tilskyndelse, hverken til at gifte sig – eller til at lade være. Kommissionens forslag skal således tilgodese børns behov for en harmonisk opvækst sammen med forældrene under de forskellige livsformer.

Et barns forhold til sine forældre bør ikke være afhængigt af om forældrene har valgt at gifte sig med hinanden eller ej. Dette synspunkt får konsekvenser for spørgsmålet om forældremyndighed, om beskatningsregler men også for den nærmere udformning af en række regler omkring tildeling og udmåling af sociale og andre ydelser, hvor der ofte ikke er fornøden neutralitet i forhold til forældrenes valg af samlivsform.

Kapitel 7: Barnets familieretlige stilling

FN's deklaration om barnets rettigheder

»Barnet skal nyde særlig beskyttelse og skal gennem lovgivning og på anden måde have mulighed for at kunne udvikle sig fysisk, moralsk, åndeligt og socialt på sund og normal måde under frie og værdige forhold. Ved udfærdigelse af lovbestemmelser på dette område skal hovedbetragtningen stadig være hensynet til barnets tarv«.

Sådan lyder den anden grundsætning i FN's deklaration af 1959 om barnets rettigheder. Deklarationen, som Danmark har ratificeret, blev vedtaget blandt andet med den begrundelse, at barnet som følge af dets fysiske og psykiske umodenhed behøver særlig beskyttelse og omsorg – herunder også fornøden juridisk beskyttelse – såvel før som efter fødslen.

Principperne i den lovgivning, der herhjemme fastlægger barnets juridiske stilling i familien stammer stort set fra tiden mellem de to verdenskrige. Siden er der kun sket små justeringer til trods for, at familien som sådan er blevet en anden. De centrale bestemmelser om børns familieretlige forhold findes i 3 love: børneloven, lov nr. 200 af 18. maj 1960 om børns retsstilling, ægteskabsloven, lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabets indgåelse og opløsning og myndighedsloven, lovbekendtgørelse nr. 554 af 16. november 1976.

Med udgangspunkt i denne lovgivning vil kommissionen i dette kapitel gøre rede for sine overvejelser over, om barnet under de ændrede opvækstvilkår fortsat opnår den særlige juridiske beskyttelse, som omtales i FN-deklarationen. Kommissionen mener, at varetagelsen af [illegible]ts tarv indebærer, at barnet sikres del i 2 forældres ansvarsfølelse og omsorg, at det sikres ret til særlig beskyttelse og at det sikres ret til medbestemmelse vedrørende egne forhold.

7.1. Barnets ret til 2 forældre

Ændrede samlivsformer

Af kapitel 2 fremgår, at den familiemæssige ramme om småbørns opvækst har ændret sig væsentlig i de senere år. Vielsestallet er gået ned samtidig med, at skilsmisstallet har stabiliseret sig på et relativt

højt niveau og samtidig med, at der er registreret en stigning i antallet af par, der lever sammen uden at indgå ægteskab.

Ved overvejelserne om barnets rettighed over for begge forældre har kommissionen lagt til grund, at samlivsforholdene i børnefamilierne er ændret, og der foretages ingen moralsk vurdering af de forskellige former for samliv. Det forudsættes, at de allerfleste forældre føler et betydeligt ansvar for deres børn, og at de tager vidtgående hensyn til barnet, når de træffer valg om livsform. Kommissionen ser det ikke som sin opgave at tage stilling til, hvordan voksne personer skal indrette deres tilværelse med hensyn til livsformer. Det principielle udgangspunkt er, at samfundet ikke gennem sin lovgivning skal påvirke valget af de enkelte menneskers samlivsform.

Det må erkendes, at der i mange menneskers bevidsthed stadig eksisterer moralske normer om børn og forældre, der ikke lever i det traditionelle ægteskab. Kommissionen mener, at den enkelte, som i sin nærmeste kreds eller for sig selv skal tage stilling til personlige forhold som at påbegynde, afbryde eller gennemføre et svangerskab og at indgå eller opløse et ægteskab eller parforhold, vil overveje forholdene meget alvorligt. Sådanne personlige valg træffes i nogle tilfælde under et følelsesmæssigt og socialt pres, og de langsigtede konsekvenser af valget står ikke altid klart for den enkelte.

Det centrale for kommissionen er at gøre det klart for de relevante myndigheder, at den måde, hvorpå et barns forældre har etableret deres forhold til hinanden, kan få stor indflydelse på barnets tilværelse på grund af de gældende retsregler, og endvidere at stille forslag, der kan tilgodese børnenes behov for en harmonisk opvækst sammen med forældrene under de forskellige livsformer.

Ægteskabsudvalgets overvejelser

De gældende regler om børns familieretlige stilling overvejes i øjeblikket i justitsministeriets Ægteskabsudvalg, der blev nedsat i 1969. Ifølge sit kommissorium skal udvalget overveje, om der på baggrund af de ændrede samfundsforhold, ændringen af kvindens stilling i samfundet og de heraf følgende ændringer af opfattelsen af ægteskabsinstitutionen er behov for revision af blandt andet reglerne om børnenes retsstilling under ægteskabet og efter separation og skilsmisse. Udvalget skal samtidig bl.a. overveje, om nogle af de bestemmelser i lovgivningen, der knytter retsvirkning til ægteskabet, bør kunne anvendes på visse ægteskabslignende forhold. Ægteskabsudvalget har foreløbig afgivet ialt 7 betænkninger, hvoraf betænkning nr. 4 og nr. 7 (1974/719 og 1977/796) indeholder overvejelser om ændringer i reglerne vedrørende forældremyndighed og samkvemsret. Nogle af disse overvejelser refereres senere i dette afsnit.

Barnets ret til en juridisk far

Ægtebarn – barn uden for ægteskab

I juraen skelnes der mellem om et barn er ægtebarn eller barn uden for ægteskab. »Ægtebørn er«, som det hedder i loven »børn af forældre, som på avlingstidspunktet levede i ellere har indgået ægteskab med hinanden«. Andre børn er »børn uden for ægteskab«. Denne sondring berører ikke barnets familieretlige stilling over for

moderen. Men barnet kan kun være sikker på at få en fader i juridisk forstand, hvis det er ægtebarn.

Faderskabet til et barn uden for ægteskab skal søges fastslået, men overøvrigheden (dvs. amtmanden, i København overpræsidenten) kan fritage moderen for pligten til at oplyse, hvem der er eller kan være fader til barnet. Fritages moderen, har barnet juridisk ingen fader. Ifølge praksis imødekommes moderens ønske om fritagelse – fordi faderen for eksempel var et éngangsbekendtskab og/eller udlænding – hvis hun i kraft af sin modenhed og indtjeningsevne må antages at kunne sikre barnet betryggende kår under opvæksten. Derudover kan moderen få fritagelse, hvis hun har været udsat for voldtægt, eller hvis hun ønsker at bortadoptere barnet.

Forslag

Kommissionen erkender, at der kan være tilfælde, hvor barnets interesse i senere at kende faderens identitet bør vige for moderens interesse i at slippe for oplysningspligten. Dette vil især være rimeligt, når barnet bortadopteres og i de tilfælde, hvor moderen har været udsat for voldtægt eller, hvor der er sket insemination. Men bortset fra sådanne særlige tilfælde mener kommissionen ikke, at en moder bør kunne fratage sit barn retten til at have en fader ved at nægte at oplyse hans navn til myndighederne. Kommissionen foreslår derfor, *at der fastlægges en praksis, hvorefter der vises nogen tilbageholdenhed med at fritage moderen fra pligten i børneloven til at oplyse, hvem der er eller kan være barnets far.*

Barnets stilling i papirløse samlivsforhold

Moderen har forældremyndigheden

Forældremyndigheden over børn uden for ægteskab tilkommer moderen alene, uanset om forældrene lever i et ægteskabslignende forhold. Forældremyndigheden kan i ganske særlige tilfælde ved dom tillægges faderen, hvis det under særligt hensyn til barnets tarv findes påkrævet. Faderen kan administrativt få forældremyndigheden, hvis moderen ønsker barnet bortadopteret til andre end hendes ægtefælle, eller hvis hun dør. Endelig kan forældrene aftale, at faderen skal have forældremyndigheden, men kun hvis det antages at stemme med barnets tarv. Forældrene kan ikke aftale fælles forældremyndighed over et barn uden for ægteskab.

Princippet bag disse regler stammer fra en tid, hvor forældre så godt som aldrig boede sammen, hvis de ikke var gift med hinanden, og hvor der derfor kunne være god grund til at lade forældremyndighedsspørgsmålet være afhængigt af, om barnet var født i eller uden for ægteskab. Nu bor forældre ofte sammen uden at være gift med hinanden. Det anslås i kapitel 2, at familierne, hvor forældrene lever i et ægteskabslignende parforhold, udgør ca. 8 pct. af alle børnefamilier. Som konsekvens af denne udvikling, og til dels på foranledning af konkrete retssager om forældremyndighedsspørgsmålet i papirløse forhold gennemførtes i 1970'erne de ændringer, der nu formelt gør det muligt for den papirløse fader at få forældremyndigheden i stedet for moderen.

Børnekommissionen mener principielt, at et barns forhold til sine

forældre ikke bør være afhængig af, om forældrene har valgt at gifte sig med hinanden eller ej. Man kan beklage, at forældre på grund af de gældende regler i skatte- og sociallovgivningen kan lade valget være et spørgsmål om økonomi. Når forældrene bor sammen, vil det i praksis være således, at de udøver forældremyndigheden i fællesskab. Og når forældrene ophæver samlivet, vil der for børnene ikke være praktisk forskel på, om det er et papirløst forhold eller et ægteskab, der ophæves.

Flertallets forslag

Efter flertallets opfattelse bør de faktiske forhold være afgørende for, hvilke formelle regler, der bør være gældende vedrørende forældremyndigheden. Flertallet i Børnekommissionen mener derfor, at det bør være muligt for forældre, der ikke er gift med hinanden, at få fælles forældremyndighed over deres barn. Man mener ikke, at alle forældre automatisk skal tillægges forældremyndigheden i fællesskab, men flertallet foreslår, *at der ved en ændring i myndighedsloven skabes adgang til at aftale fælles forældremyndighed.* En konsekvens af en sådan ordning vil være, at forholdene omkring forældremyndighedsspørgsmålet ved en samlivsophævelse behandles efter samme regler, som gælder for opløsning af ægteskaber, jfr. senere, når parterne faktisk har haft forældremyndigheden i fællesskab.

Hvis adgangen til at aftale fælles forældremyndighed skal få nogen praktisk betydning, vil det være afgørende, at registreringen foretages let og uden udgifter. Erfaringer fra Sverige, hvor ugifte forældre kan ansøge domstolene om ret til fælles forældremyndighed, viser, at ordningen kun udnyttes i et ganske ringe omfang (1). Aftale om fælles forældremyndighed bør derfor kunne indgåes over for en administrativ myndighed, for eksempel samtidig med at faderkabet til barnet anerkendes eller i forbindelse med registreringen af barnets fødsel.

Barnets stilling ved skilsmisse og anden samlivsophævelse

Forældrene er gift med hinanden

Er et barns forældre gift med hinanden ved barnets fødsel, eller gifter de sig senere med hinanden, har de i fællesskab forældremyndigheden over barnet. *Ophæver forældrene samlivet,* kan de lade overøvrigheden (amtmanden, i København overpræsidenten), træffe bestemmelse om, hvem af dem der skal have forældremyndigheden. Men forældrene kan vælge at bevare forældremyndigheden i fællesskab. Bliver forældrene *separeret eller skilt,* skal der tages stilling til hvem af forældrene, der skal have forældremyndigheden over barnet. Afgørelsen kan ikke udskydes, men skal træffes umiddelbart i forbindelse med separationen eller skilmissen. Den af forældrene, som ikke får forældremyndigheden, har automatisk ret til samkvem med barnet. Der er efter gældende lovgivning ikke mulighed for, at forældre, selvom de ønsker det, kan bevare forældremyndigheden i fællesskab efter en separation eller skilsmisse.

Forældrene er ikke gift med hinanden

Er forældrene ikke gift med hinanden, har moderen som nævnt alene forældremyndigheden, og denne bevarer hun efter opløsning af parforholdet. Faderen har ikke automatisk ret til samkvem med

barnet, men kan i visse tilfælde få en sådan ret tillagt af overøvrigheden (herom senere).

Børn og skilsmisse

Man ved kun lidt om, hvilken indflydelse forældres skilsmisse og anden samlivsophævelse – i det følgende kaldt skilsmisse – har på børn, da der indtil nu ikke har fundet nogen systematisk forskning sted her i landet inden for dette område*). Folk, der dagligt beskæftiger sig med problemerne, læger, psykologer, jurister og andre, giver i den offentlige debat ofte udtryk for, at børn har vanskeligt ved at klare forældrenes skilsmisse. Det skyldes ikke mindst de formelle rammer, der er fastsat for skilsmissesagen, og det fremhæves, at der af hensyn til børnene er behov for både holdningsændringer og ændringer i retsreglerne. Enkeltstående undersøgelser giver nogen erfaring om de særligt vanskelige tilfælde, hvor der har fundet børnepsykiatriske undersøgelser sted (2).

Amerikanske undersøgelser synes at vise, at stort set alle børn oplever en skilsmisse som smertefuld, men at børnenes reaktioner iøvrigt er bestemt af deres alder og køn og af forældrenes reaktioner og indbyrdes forhold efter skilsmissen. Det synes endvidere at fremgå, at såkaldt normale børn har svært ved at komme rimeligt godt igennem en almindelig skilsmissesituation, hvis forældrene fortsætter deres stridigheder efter skilsmissen, og hvis den af forældene, som barnet bor hos (normalt moderen) har vanskeligt ved at sørge for barnet såvel materielt som menneskeligt. Man har fundet, at det normalt tager forældrene 2-3 år at komme sig følelsesmæssigt efter en skilsmisse. Hertil kommer bruddet i det tætte tilhørsforhold til den anden af forældrene (normalt faderen). Erfaringerne fra undersøgelserne viser, at det er af meget stor betydning, at forældrene i god tid forbereder børnene på den forestående skilsmisse. At de diskuterer de rent praktiske ting med børnene, hvor de i fremtiden skal bo, hvem der skal tage sig af dem og ikke mindst, hvorledes faderen har indrettet sig osv. Efter skilsmissen er det meget vigtigt, at forældre, trods deres egen vanskelige situation, prøver at hjælpe deres børn gennem krisen, at de ikke bruger børnene i konflikten og tvinger dem til at tage parti for den ene eller den anden (3).

Erfaringerne fra udlandet synes altså at vise, at det i en skilsmissesituation er meget vigtigt for børnene *at bevare kontakten til begge forældre*, og *at forældrene er i stand til at løse deres egne problemer på en rimelig måde.*

Kommissionen vil derfor i de overvejelser og forslag, der fremgår af det følgende tage udgangspunkt i disse to antagelser. Flertallet har valgt at overveje en ordning, hvorefter forældre kan bevare *forældremyndigheden i fællesskab* efter skilsmissen og kommissionen som helhed en *ændret praksis i samkvemsretssager*. Herudover har man set på *rådgivningsmulighederne*.

*) *Socialforskningsinstituttet har planlagt en undersøgelse om skilsmissens sociale og psykologiske konsekvenser for børn og voksne.*

Det er kommissionens ønske, at de forslag der fremsættes, ikke blot skal være til gavn for børnene, når de står i skilsmissesituationen, men at forslagene også skal gøre det lettere at løse de familiemæssige problemer på et tidligt tidspunkt, så opløsning af nogle parforhold eventuelt kan undgåes. Det er ikke hermed sagt, at man mener, at skilsmisser skal undgåes for enhver pris – skilsmisse kan være at foretrække frem for et dårligt ægteskab, ikke mindst af hensyn til børnene. De fremsatte forslag er naturligvis kun et forsøg på at lappe på skete skader. Kommissionen mener, at der ligger en klar opgave for samfundet til fremover at forebygge skilsmisser ved at medvirke til, at småbørnsfamilierne bliver mindre belastede – økonomisk og tidsmæssigt.

Fælles forældremyndighed efter skilsmisse

Ægteskabsudvalgets overvejelser

Ægteskabsudvalget har i sin 4. betænkning overvejet, om forældrene ligesom i Norge og Sverige bør have mulighed for fælles forældremyndighed efter en separation eller skilsmisse. Selvom der i udvalget er en vis sympati for ordningen, er man mest tilbøjelig til at foretrække den nuværende ordning. Udvalget har anført, at der i praksis ikke har vist sig at være noget udtalt behov for at bevare fælles forældremyndighed efter en separation eller skilsmisse. Det skyldes efter udvalgets opfattelse, at forældre, der er enige om at sørge for barnets opdragelse, uddannelse og underhold i fællesskab, ikke har behov for en lovregulering af spørgsmålet. Udvalget mener endvidere, at udøvelsen af den fælles forældremyndighed vil kunne medføre en række praktiske vanskeligheder, så der ikke på forhånd kan opstilles en formodning om, at en sådan ordning tjener barnets tarv.

Kommissionens overvejelser

Børnekommissionen er enig med Ægteskabsudvalget i, at der ved den praktiske gennemførelse af fælles forældremyndighed kan opstå en række vanskeligheder. Forældre, der ikke har kunnet fortsætte samlivet, kan selvsagt få problemer med efter skilsmissen at klare det samarbejde omkring børnene, som den fælles udøvelse af forældremyndigheden indebærer. Erfaringerne fra Sverige tyder også på, at de praktiske problemer omkring omsorgen for barnet, hvor meget det skal bo hos hvem af forældrene, og uenighed om økonomiske spørgsmål bevirker, at ordningen kun udnyttes i beskedent omfang (1).

Selvom adgangen til at bevare fælles forældremyndighed ikke vil blive udnyttet af det store flertal af skilsmissepar, mener flertallet i Børnekommissionen, at der ikke i lovgivningen bør være regler, der hindrer, at forældre, som selv ønsker fortsat at have det fælles ansvar for deres barn, kan aftale en sådan ordning. Flertallet finder, at en ordning, hvorefter forældremyndigheden *skal* placeres hos den ene af forældrene, kan være med til at skærpe konflikten mellem forældrene og direkte modvirke opretholdelsen af barnets kontakt til den af forældrene, som det ikke bor hos. Mange forældre vil formentlig lettere kunne tale sig til rette om, hvor barnet i fremtiden skal bo, når de samtidig kan aftale, at ingen af dem formelt mister hverken ansvaret for eller »retten« til barnet. En ordning, hvorefter den af

forældrene, som barnet ikke bor hos, også formelt har del i forældremyndigheden, kan være med til at fastholde vedkommende på ansvaret for sit barn i dagligdagen. Som det fungerer i dag, står den ene af forældrene efter en skilsmisse alene med hele ansvaret for både de daglige praktiske opgaver med at sørge for barnet og for det opdragelsesmæssige ansvar, samtidig med at den pågældendes egne forhold kan være radikalt ændret på grund af skilsmissen.

Hvor skal barnet bo?

Selve princippet om fælles forældremyndighed siger ikke noget om, hvorledes forældrene skal dele ansvaret for barnets hverdag. Både herhjemmefra og fra udlandet foreligger der beretninger om, hvorledes fraskilte forældre praktiserer en reel deling af omsorgen for barnet på den måde, at barnet bor hos dem på skift (4,5). Det kræver en betydelig indsats fra forældrene, men indebærer ifølge forfatterne betydelige fordele for både barn og forældre. Med den lige deling oplever barnet kontinuerlige hverdagsforløb med begge sine forældre og kan bevare kærlighedsforholdet uden voldsomme brud og uden at føle at være blevet svigtet af den ene af forældrene. Barnet oplever, at dets forældre hver for sig kan udfylde alle de funktioner og behov, der i de fleste tilfælde stadig er delt ud på forældrene efter den traditionelle kønsrollefordeling. Barnet oplever forældrene som mere harmoniske i deres forhold til det, dels fordi de følelsesmæssige forventninger til den af forældrene, som barnet ikke bor hos, ikke længere skal opfyldes i løbet af en månedlig weekend, og dels fordi den anden nu får overskud og tid til sig selv.

Trods de tilsyneladende fordele ved en ligedelingsordning må det erkendes, at det formentlig vil volde mange forældre betydelige vanskeligheder at skulle gennemføre den i praksis. Fælles forældremyndighed betyder heller ikke nødvendigvis, at barnet skal have to hjem. En sådan ordning vil desuden være forbundet med visse økonomiske konsekvenser på grund af reglerne for udbetaling af børnetilskud og børnebidrag. Barnet kan naturligvis også under en ordning med fælles forældremyndighed bo fast hos den ene part og alligevel opnå de fordele, der efter flertallets opfattelse er forbundet med, at begge forældre føler sig ansvarlige for barnet. Det vil især være tilfældet, hvis forældrene, evt. med hjælp fra de kommunale myndigheder, kan skaffe sig en bolig i samme kvarter.

Flertallets forslag

Under hensyn til de nævnte fordele for barnet som bevarelsen af fælles forældremyndighed efter en skilsmisse synes at indebære, foreslår flertallet i kommissionen, *at der ved en ændring i ægteskabsloven bliver mulighed for at bevare forældremyndigheden hos begge forældre efter en separation eller skilsmisse*. Ordningen bør kunne tilvejebringes gennem en aftale mellem forældrene og blot registreres hos myndighederne. Bliver forældrene senere uenige om forhold vedrørende barnet, vil betingelserne for at have fælles forældremyndighed ikke længere være opfyldt, og hver af forældrene skal derfor kunne rette henvendelse til de sædvanlige myndigheder og få en afgørelse af, hvem der herefter skal have forældremyndigheden.

Om kompetancen til at træffe afgørelse om fordeling af forældremyndighed efter skilsmisse

Adgangen til at aftale fælles forældremyndighed efter en skilsmisse overflødiggør naturligvis ikke et regelsæt, der gælder, når der skal træffes afgørelser i forældremyndighedsspørgsmål. Kommissionen vil i det følgende derfor ganske kort komme ind på dette område, men vil iøvrigt henvise til Ægteskabsudvalgets betænkninger.

Administrativ behandling

Separation og skilsmisse kan gives ved dom eller ved bevilling fra overøvrigheden (d.v.s. amtmanden – i København overpræsidenten). Bevillingsvejen bruges, hvis ægtefællerne er enige om, at de vil separeres/skilles, om hvem der skal have forældremyndigheden over eventuelle fællesbørn og visse andre spørgsmål, blandt andet om boets deling. Mere end 90 pct. af de ca. 13.000 skilsmisser om året gives ved bevilling. I de tilfælde finder forældrene altså selv frem til, hvem der skal have forældremyndigheden over børnene.

Domstolsbehandling

Er forældrene ikke enige om, at de vil skilles og/eller om de nævnte vilkår, skal sagen behandles af domstolene, som så altid skal tage stilling til forældremyndighedsspørgsmålet. Domstolsbehandlingen involverer årligt ca. 4.000 børn.

Efter loven er begrebet barnets tarv helt afgørende for, hvorledes retten skal fordele forældremyndigheden. Er forældrene enige træffes afgørelsen i overensstemmelse med deres ønske, medmindre det strider mod barnets tarv. I sidstnævnte tilfælde, eller hvis forældrene ikke er enige, afgøres spørgsmålet efter, hvad der findes rimeligt under særligt hensyn til børnenes tarv. Loven er efter sin ordlyd neutral over for forældrene, men domstolene tillægger langt oftere moderen end faderen forældremyndigheden. I de sager der blev behandlet af domstolene i 1971 fik faderen således kun tillagt forældremyndigheden i 16 pct. af tilfældene med en aldersmæssig variation fra 9 pct. af de 1-2 årige børn til 26 pct. af de 15-17 årige børn (6). Når forældrene selv aftaler fordelingen, får faderen dog forældremyndigheden i endnu færre tilfælde. Af en undersøgelse fremgår, at moderen fik forældremyndigheden i 84 pct. af tilfældene, faderen i 7 pct., og at børnene blev delt i 9 pct. af tilfældene (7).

Efter en ægteskabssag er afgjort ved domstolen, kan parterne komme ud for, at nogle af spørgsmålene er blevet udskilt til behandling ved en anden myndighed. Således skal uenighed om samkvemsrettens omfang henskydes til overøvrighedens afgørelse og uenighed om bodelingen til skifterettens afgørelse.

Ægteskabsudvalgets overvejelser

Denne deling af kompetencen til behandling af ægteskabssager imellem forskellige myndigheder overvejes i Ægteskabsudvalgets 7. betænkning. Flertallet har foreløbig foretrukket en ordning, hvorefter sager om separation og skilsmisse og om vilkårene herfor samt bodelingen mellem ægtefællerne henlægges til én og samme myndighed, uanset om der er enighed mellem ægtefællerne. Man vil i et »énstrenget« system foretrække at henlægge sagerne til domstolene, enten de almindelige domstole eller egentlige familieretter. Et mindretal i Ægteskabsudvalget går ind for bevarelse af den gældende

kompetancedeling mellem overøvrighed og domstolene, eventuelt således at det overvejes, om flere sager kunne afgøres administrativt.

Kommissionens overvejelser

Børnekommissionen mener, at problemerne for børnene kan forstærkes, når sagerne på grund af forældrenes uenighed henvises til afgørelse ved en domstol. Dette kan skyldes, at parterne under en retssag betragtes som havende modstående interesser, og at de fleste mennesker er så uvante med domstolssituationen, at de måske utilsigtet begynder at modarbejde hinanden i stedet for at samarbejde om fælles interesser til gavn for børnene.

Forslag

Af hensyn til de børn, der bliver involverede i ægteskabssagerne er Børnekommissionen derfor enig med mindretallet i Ægteskabsudvalget i, at adgangen til administrative afgørelser bør bevares. Hvis forældrene ikke selv – eventuelt efter fornøden rådgivning – kan nå til enighed om forhold vedrørende deres børn, finder man, *at den nødvendige afgørelse, som på socialområdet iøvrigt, så vidt muligt bør træffes administrativt.*

Bliver en domstolsbehandling undtagelsesvis nødvendig, mener man, *at afgørelsen bør træffes af de almindelige domstole med en særlig sagkyndig i børnepsykiatri e.l. som tilforordnet.*

Som anført viser tallene, at faderen efter en skilsmisse har ringere mulighed end moderen for at få forældremyndigheden. Kommissionen vil ikke stille forslag, der direkte sigter på at ændre denne skævhed. Forslaget om fælles forældremyndighed sigter som nævnt på, at begge forældre skal føle lige stor forpligtelse og ansvar over for barnet. De forslag, der iøvrigt stilles i betænkningen med henblik på at fremme en familiestruktur, hvor forældrene i det praktiske deler ansvaret for barnet, kan endvidere sammen med forslagene om bedre rådgivning i skilsmissesituationen medvirke til, at forældrene bliver mere ligestillede end tilfældet i praksis – ikke formelt – er i dag, hvis der skal træffes afgørelse om forældremyndighedsspørgsmålet.

Samkvemsret

Børnekommissionen mener principielt, at forældrenes ansvar og forpligtelse over for deres børn består uafhængigt af, om forældrene har ophævet samlivet, og flertallet mener at dette bør give sig udtryk i, at forældrene fortsat udøver forældremyndigheden i fællesskab. Men man er klar over, at mange forældre ikke vil kunne blive enige om en ordning med fælles forældremyndighed, og at det derfor vil være nødvendigt at etablere en samkvemsretsordning, der kan tilgodese barnets behov for kontinuitet i forhold til den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden.

Gældende regler

Efter de gældende regler har den af forældrene, der efter en separation eller skilsmisse ikke får forældremyndigheden ret til personligt samkvem med barnet. Samkvemsretten tilkommer den pågældende direkte efter loven og kræver ingen afgørelse. Forældrene aftaler principielt selv samkvemsrettens omfang. Faderen til et barn uden

for ægteskab har kun samkvemsret, hvis overøvrigheden finder, det vil være foreneligt med barnets tarv. Samkvemsret fastsættes, hvis forældrene i en længere periode – efter praksis 1 år eller mere – har levet i et ægteskabslignende forhold, eller undtagelsesvis, hvis der på anden måde har været nær og hyppig kontakt mellem faderen og barnet. Samkvemsretten med både ægtebørn og børn uden for ægteskab kan ophæves, hvis hensynet til barnets tarv eller andre vigtige grunde taler herfor. Alle afgørelser vedrørende samkvemsretten, herunder spørgsmål om omfang og udøvelse, hvis forældrene ikke er enige, træffes af overøvrigheden, også selvom forældremyndighedsspørgsmålet er afgjort ved dom. Samkvemsret kan ikke tillægges andre end forældre, som for eksempel slægtninge eller andre nærtstående.

Når far og mor lever adskilt: Et regelmæssigt samvær er forudsætningen for en god kontakt med den af forældrene, børnene ikke bor sammen med i det daglige (modelfoto).

Omfanget af samkvemsretten skal som udgangspunkt ikke fastsættes af overøvrigheden. Men er forældrene ikke enige, vil overøvrigheden normalt fastsætte samkvemsretten til 1 week-end om måneden, 8-14 dage i sommerferien og et par dage i jul og påske. Hvorledes samkvemsretten fastsættes i det konkrete tilfælde, kan dog afhænge af en række omstændigheder, som for eksempel barnets alder, den hidtidige forbindelse med den samkvemsberettigede og afstanden mellem forældrenes bopæl.

Lægger forældremyndighedens indehaver hindringer i vejen for, at samkvemsretten kan udøves, kan en samkvemsresolution gennemføres ved hjælp af fogeden, der vil forsøge at opnå enighed ved mægling. Lykkes dette ikke, kan han idømme forældremyndighedens indehaver tvangsbøder og endelig bruge umiddelbar magtanvendelse for at få barnet udleveret. Fogden kan tilkalde en person fra socialforvaltningen til at varetage barnets interesser, og sagen kan afvises, hvis der er alvorlig fare for barnets sjælelige eller legemlige sundhed.

Ægteskabsudvalgets overvejelser

Ægteskabsudvalget har i sin 4. betænkning overvejet de gældende principper for samkvemsret. Udvalget foreslår, at man ved formuleringen af bestemmelsen om samkvemsret i højere grad fremhæver, at det primære formål er barnets ret til at bevare forbindelsen med den af forældrene, som ikke har forældremyndigheden. Ægteskabsudvalget har også overvejet, om man bør opretholde adgangen til at få samkvemsretten gennemført ved fogedens bistand. Da tvangsreglerne anvendes i meget beskedens omfang, finder udvalget ikke anledning til at foreslå ændringer, da det mener, at reglernes eksistens kan bidrage til, at forældremyndighedens indehaver undlader at lægge hindringer i vejen for samkvemsrettens udøvelse (8).

Kommissionens overvejelser

Børnekommissionen kan tilslutte sig Ægteskabsudvalgets forslag om, at der ved formuleringen af myndighedslovens bestemmelse om samkvemsret i højere grad fremhæves, at det primære formål er barnets ret til at bevare forbindelsen med den af forældrene, der ikke har forældremyndigheden, uden denne ret modsvares af en pligt for barnet til at omgåes den pågældende fader eller moder. Barnets rettighed bør derimod modsvares af en forpligtelse for den samkvemsberettigede til nøje at overholde indgåede aftaler om samkvemsret.

Hvad angår omfanget af samkvemsretten mener kommissionen at samkvem hver 3. week-end kun giver ringe mulighed for at opretholde kontinuiteten i forholdet til den af forældrene, som barnet ikke bor hos. Faderen/moderen har vanskeligt ved at engagere sig i dagligdags ting med barnet eller at indfrie de følelsesmæssige forventninger, barnet stiller. Spørgsmålet om, hvilket omfang samkvemsretten i det konkrete tilfælde bør have, vil afhænge af flere faktorer, bl.a. barnets alder, modenhed, barnets forhold til den pågældende og barnets egen vilje. Et regelmæssigt samvær hver uge vil være meget værdifuldt for barnet, da faderen/moderen herved kan opretholde forbindelsen med barnets hverdag, for eksempel ved at hente

det i institution, ligesom barnet oplever sin far/mor i en hverdagssituation. Dette forhold kan være med til at skabe grundlag for et mere indholdsrigt samvær i forbindelse med barnets week-endophold.

Forslag

Kommissionen skal derfor foreslå, *at praksis i »normale« samkvemsretssager i fremtiden ændres, så samkvemsretten udover den nuværende week-end og ferieordning suppleres med ret til samkvem 1 ugentlig eftermiddag på en hverdag*. Praksis vil være vejledende, når forældre selv aftaler samkvemsrettens omfang. Barnets behov for kontakt vil veksle, hvilket kan nødvendiggøre, at omfanget jævnligt aftales mellem forældrene, eventuelt efter fornøden rådgivning. Forudsætningen for en sådan ny praksis vil naturligvis være, at forældrene bor i nærheden af hinanden eller kan klare de transportmæssige problemer. Kan forældrene ikke – eventuelt med hjælp fra de kommunale myndigheder – skaffe sig de rette boligmæssige forhold, vil man foreslå, *at der skal kunne ydes indtægtsbestemt tilskud til barnets transportomkostninger.*

Børnekommissionen har overvejet, om barnet bør tillægges ret til at omgåes en anden nærtstående person, for eksempel bedsteforældre, søskende eller en afdød forældres ægtefælle/samlever, som barnet tidligere har boet sammen med. Kommissionen mener imidlertid, at der er stor sandsynlighed for, at en sådan kontakt mister sin værdi for barnet, hvis den giver anledning til konflikter, og mener derfor, at opretholdelsen af kontakten bør ske i forståelse med forældremyndighedens indehaver og ikke med baggrund i en lovbestemmelse.

Rådgivning og vejledning af parterne og myndighederne.

Det erkendes fra mange sider, at de muligheder for rådgivning, der i dag er til rådighed for forældre i en skilsmissesituation og for de instanser, der skal træffe afgørelse i forældremyndighedsspørgsmål, er utilstrækkelig. Det er i dag sådan, at domstolene kun i de allervanskeligste tilfælde, ialt ca. 100 årligt, søger hjælp hos særligt sagkyndige som børnepsykiatere og psykologer. I de allerfleste retssager bygger dommerens afgørelse af forældremyndighedsspørgsmålet hovedsagelig på hans afhøring af forældrene og eventuelle vidner, suppleret med erklæringer fra børnenes skole, børnehave o.lign. Forældrene får under sagens behandling, hvad enten skilsmisse gives ved bevilling eller sagen indbringes for retten, nogen rådgivning om de juridiske og økonomiske forhold i forbindelse med skilsmissen. Men forældrene får som regel ikke hjælp til at klare den følelsesmæssige side af skilsmissen.

Ægteskabsudvalgets overvejelser

Ægteskabsudvalget har i sin 7. betænkning om fremgangsmåden ved separation og skilsmisse overvejet, om der bør ske principielle ændringer vedrørende behandlingen af sagerne om forældremyndighed og samkvemsret. Udvalget har ikke villet foreslå en udvidet adgang til anvendelse af de oplysningsmidler for myndighederne, der eksisterer i dag. Især har man ikke kunnet anbefale udvidet brug af erklæringer fra sagkyndige (børnepsykiatere og psykologer), fordi indhentelsen af disse erklæringer betyder en forsinkelse af sagen, og

fordi de nødvendige undersøgelser kan være en belastning for parterne. Ægteskabsudvalget har i stedet udtrykt interesse for en ordning, hvorefter der ved overøvrigheden og domstolene ansættes folk med særligt henblik på at tilvejebringe oplysninger om forældrenes boligforhold, økonomi og andre forhold, der kan være af betydning ved afgørelsen af forældremyndighedsspørgsmålet*). Udvalget har endvidere peget på en udbygning af den rådgivning, der i dag kan ydes til forældre og børn efter bistandsloven til afløsning af det obligatoriske mæglingsinstitut.

Kommissionens overvejelser om rådgivning til forældre og børn

Børnekommissionen finder ikke, at Ægteskabsudvalgets oplæg til ændringer vedrørende fremgangsmåden ved separation og skilsmisse tilgodeser det behov for støtte, som mange mennesker har, når de står i en vanskelig familiesituation. Kommissionen er enig med Ægteskabsudvalget i, at mæglingsinstituttet i sin nuværende form har mistet sin funktion, ligesom man er enig med Ægteskabsudvalget i, at denne form for rådgivning ikke bør påtvinges forældre mod deres vilje. Kun den rådgivning, der ydes i medfør af myndighedernes oplysningspligt vedrørende de juridiske forhold bør fortsat være obligatorisk.

Kommissionen finder det tvivlsomt, om en rådgivning i henhold til den generelle bestemmelse i bistandsloven vil kunne tilgodese det særlige behov for støtte, bl.a. i følelsesmæssige spørgsmål, der opstår for mange mennesker ved en samlivsophævelse. Det er kommissionens opfattelse, at de kapacitetsproblemer, der i øjeblikket gør sig gældende ved administrationen af bistandsloven, hindrer, at sagsbehandlere i forbindelse med den almindelige rådgivningsvirksomhed, skulle kunne magte den krævende opgave det er, at sætte sig ind i forældrenes ofte komplicerede følelsesmæssige problemer og hjælpe dem til at løse dem. Det er også blevet anført, at det for en del mennesker vil kunne virke stødende at skulle modtage offentlig bistand i følelsesmæssige spørgsmål og dermed at skulle indgå i det normale registreringssystem (9).

Forslag

Ved overvejelserne over forslagene til en udbygning af de rådgivende og vejledende funktioner har kommissionen lagt vægt på, at al rådgivning i familiemæssige spørgsmål samles ét sted, at ansvaret for al rådgivning ligger hos samme myndighed og at der ikke bør udformes nye rådgivningsorganer. Kommissionen skal foreslå, *at familierådgivningen henlægges til de amtskommunale børnerådgivningscentre.* Man har herved taget i betragtning, at rådgivningscentrene råder over den nødvendige ekspertise i såvel juridiske som følelsesmæssige spørgsmål, og at centrene har ugentlige konsultationer i områdets større byer, så der ikke gør sig geografiske hindringer gældende for

*) Efter en godt et-årig forsøgsperiode ved Københavns byret er der truffet bestemmelse om, at byretten i sager om forældremyndighed i medfør af retsplejelovens § 450, stk. 2, kan lade foretage en særlig undersøgelse, der er meget lig den af Ægteskabsudvalget foreslåede. Om ordningens nærmere indhold henvises til advokatbladet nr. 24/1979, s. 365.
Lignende ordninger er indført ved enkelte andre retter.

folks benyttelse af tilbuddet om rådgivning. Man erkender dog, at en kvantitativ udbygning vil være nødvendig, og at der må afsættes ressourcer specielt til at varetage familierådgivningen. En væsentlig forudsætning for, at denne form for rådgivning kan blive en støtte for familien, vil være, at der ikke ved de indledende samtaler sker registrering af de personer, der henvender sig. Registrering bør kun ske, hvis anvendelsen resulterer i en løbende rådgivning.

Den rådgivning, der i dag finder sted i privat regi, opfatter kommissionen som et meget værdifuldt element ved siden af den amtskommunale rådgivning. Det foreslåes *at muliggøre henvisnig til disse organisationer*. Man skal endvidere pege på, at en udbygning af det sociale net – hermed tænkes på nabokontakt og anden uformel støtte, som kommissionen iøvrigt finder ønskelig – vil kunne betyde, at familier i krisesituaitner vil kunne få støtte i det nære miljø.

Kommissionens overvejelser om erklæringer fra særligt sagkyndige

Det er kommissionens opfattelse, at erklæringer fra sagkyndige og ikke mindst de undersøgelser, der går forud for udfærdigelsen af erklæringen, har stor indflydelse på, hvorledes skilsmissesagen forløber. Erklæringen giver dels dommeren et bedre grundlag at træffe sin afgørelse på, da ofte meget komplicerede familierelationer klarlægges. Dels hjælper erklæringen med at fratage børnene det ansvar, som forældre måske indirekte kan pålægge dem ved at lade børnene få det indtryk, at de selv skal bestemme, hvem de skal bo hos. Ved selve undersøgelsen hjælpes børnene med at bearbejde deres personlige sorg over familiens splittelse. Et resultat af undersøgelsen kan også være, at den af forældrene der ikke får forældremyndigheden, bliver i stand til at acceptere resultaterne og dermed indgå i et godt samarbejde omkring børnene.

Forslag

Børnekommissionen foreslår derfor, *at muligheden for at indhente erklæringer af denne karakter udvides*. En udvidet brug af erklæringerne forudsætter en kapacitetsudvidelse, så ventetid i forbindelse med undersøgelsens iværksættelse undgåes. En kapacitetsudvidelse kan opnåes ved at inddrage andre læger end børnepsykiatere. Iøvrigt mener man, at det er vigtigere, at en afgørelse, der vil få betydning langt ud i fremtiden, er truffet på det rigtige grundlag fremfor, at afgørelsen er truffet hurtigt. Som supplement til erklæringerne fra de særligt sagkyndige foreslåes, *at myndighederne skal kunne gøre brug af udtalelser fra personer med en rimelig faglig baggrund, som har kendskab til familien, som for eksempel en daginstitutionsleder*.

7.2. Barnets ret til særlig beskyttelse

Overalt i vor kulturkreds tages afstand fra voldshandlinger, krænkelse og nedværdigelse af det enkelte menneske. Det er ikke længere tilladt at anvende korporlig afstraffelse hverken over for børn eller voksne i offentlige institutioner, men forældre har i dag stadig ret til at revse deres børn.

Forældres revselsesret er ikke fastsat ved en udtrykkelig lovbestemmelse, men eksisterer i kraft af domstolenes anerkendelse. Revsel-

sesretten beror på en sædvane, hvorefter domstolene fritager forældrene for straf for handlinger over for deres børn, som ville være strafbare, hvis de var udført over for voksne eller andres børn. Forældrenes revselsesret hænger endvidere sammen med at forældremyndighedens indehaver efter myndighedsloven har pligt til at sørge for barnets person og ret til at træffe bestemmelse over barnet.

Forældres ret til at revse deres barn har bestået i århundreder, men der er i takt med humaniseringen af samfundet iøvrigt sket en meget betydelig indskrænkning af det område for legemskrænkelse over for børn, hvor forældrene bliver fritaget for straf. Ser man på domspraksis fra de senere år, synes der at være en fortsat tendens til at indsnævre området for straffritagelse. Men det anerkendes altså fortsat af domstolene, at forældrene har ret til at begå handlinger over for deres børn, som de ville blive straffet for, hvis handlingerne blev begået over for alle andre.

Kommissionens afgrænsning af revselse

Den forældrevold, som kommissionen er enig om at kalde revselse, og som man vil tage stilling til i det følgende, grænser på den ene side op til mishandling, som er strafbar. På den anden side grænser den vold, der kaldes revselse, op til f.eks. smæk over fingrene. Et mindretal i kommissionen, Lis Møller og Inga Sørensen, mener, at smæk over fingrene kan være et anvendeligt opdragelsesmiddel på lige fod med, at man holder et barn fast, når det vil løbe ud i trafikken eller når det bliver båret i mod sin vilje, når der ellers er et godt og trygt forhold barnet og forældre imellem. Revselse opfattes herefter som fysisk afstraffelse for en forseelse inden for det beskrevne område mellem smæk over fingrene og mishandling. Fysisk revselse kan anvendes særskilt eller kombineret med fratagelse af privilegier, mad, lommepenge m.v. eller med formaning, udskældning, isolation, sengelægning m.v.

Vold mod børn skal anmeldes

Det er vanskeligt at sige noget om, hvor mange forældre, der i Danmark revser deres børn, da forældrenes opdragelsesmetoder sjældent bliver kendt uden for den snævre familiekreds. Der er i befolkningen en vis tilbageholdenhed med at blande sig i noget, som anses for et internt familieanliggende, selv om man faktisk er vidende om, at der anvendes hårdhændede opdragelsesmetoder. Enhver har dog efter bistandsloven (§20) pligt til at underrette det sociale udvalg, hvis man får kendskab til, at et barn under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling, eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare. Derudover har alle personer i offentlige hverv en særlig underretningspligt over for kommunens sociale udvalg, når de gennem deres arbejde bliver opmærksom på forhold, der tyder på, at et barn under 18 år har behov for bistand og støtte. Det sociale udvalg er forpligtet til at undersøge sagen og til at vurdere, om der skal iværksættes hjælpeforanstaltninger, og om der eventuelt skal foretages politianmeldelse. Der finder kun ganske få anmeldelser sted, og de tilfælde af voldelige opdragelsesmetoder, der bliver kendt, har oftest udartet til mishandling eller vanrøgt, som jo er strafbart.

Anvendelse af mishandling og anden vold

Fra lægelig side skønnes det, at der forekommer betydeligt flere tilfælde af mishandling, end der diagnostiseres (10). Det har også vist sig, at i lande, hvor opmærksomheden er vakt og anmeldelsespligten skærpet, har der været en betydelig øgning af kendte tilfælde af mishandling. Således er der i Finland sket en 3-dobling af anmeldelser på de sidste 20 år, selvom børnetallet er faldet. I USA regner man med, at 1 ud af hver 1000 børn bliver mishandlet, og at dødeligheden ved mishandling er 1%. Der findes ingen pålidelig statistik over omfanget af mishandling af børn i Danmark. Det skønnes fra lægelig side, at de danske tal for de omtalte amerikanske forhold kun er 1/10 så store. Mishandling foregår først og fremmest over for de små børn. Af de kendte tilfælde var langt de fleste børn under 3 år. De kendte tilfælde af mishandling og vanrøgt beskrives som »toppen af isbjerget«, hvilket giver grundlag for at antage, at der anvendes vold i børneopdragelsen i langt flere tilfælde end de anmeldte mishandlingsforhold giver udtryk for. Som nævnt i kapitel 3 viste en dansk undersøgelse, at over halvdelen af godt 60 udspurgte forældre opdrog deres små børn med korporlig straf. En Gallupundersøgelse fra juli 1980 viste, at ca. halvdelen af de adspurgte som børn havde fået fysisk afstraffelse af deres forældre (11).

Revselse som spontan reaktion

Revselse af børn kan være en spontan reaktion hos opdrageren. En sådan spontan reaktion findes både hos mennesker, der anser revselse for et hensigtsmæssigt opdragelsesmiddel og hos mennesker, der er i tvivl om eller bestemt tager afstand fra revselse som opdragelsesmiddel.

Den spontane reaktion er et udtryk for forskrækkelse eller hidsighed, en ubalance hos opdrageren, der for så vidt kan have sin baggrund i forhold, der ligger helt uden for forholdet til barnet og dets forseelse, f.eks. opdragerens træthed, irritation eller aggression, oparbejdet i eller uden for familien. Den forseelse hos barnet, som fremkalder revselsen, ville måske under andre forhold fremkalde latter, overbærenhed, tilrettevisning, eller forklarende formaning. Når den voksne er i ubalance og derfor slår barnet, kan barnet som nævnt være genstand for aggressioner, som i virkeligheden har et helt andet mål: den voksne slår efter noget andet eller en anden. Eller den voksne føler sig magtesløs og usikker som opdrager, fejlfortolker måske barnets hensigt og adfærd, føler sig følelsesmæssigt provokeret o.s.v., – der vil ofte være flere samvirkende faktorer, som fremkalder den spontane revselse.

Revselse som opdragelsesmiddel

Noget anderledes forholder det sig med den revselse, som er udtryk for et bevidst valg hos opdrageren, det vil sige hvor revselsen anses for at være et hensigtsmæssigt opdragelsesmiddel. Når revselse anvendes som opdragelsesform, har den til hensigt at virke således, at forseelsen ikke gentages. Målet er at tilkendegive, hvad der er ønskelig/uønskelig adfærd gennem smertepåvirkning. Faktorer som forældrenes arbejdsmæssige forhold, tidsmæssige overskud og viden om børn har en betydelig indflydelse på, om der anvendes vold i opdragelsen. Forældre med et arbejde, som giver dem selvrespekt,

som udføres under frie, værdige former vil normalt være mindre restriktive i forholdet til deres børn end forældre, som i det daglige lever under snævre boligforhold, dårlig økonomi, pres på arbejdspladsen, og som ikke har mulighed for at træffe valg og at overskue deres arbejdssituation. I kapitel 3 beskrives forskellige opdragelsesformer. Intet peger på, at forældrenes opdragelse ikke kan ske uden anvendelse af fysisk afstraffelse. Anvendelse heraf kan tværtimod lære barnet at bruge vold over for andre, og at den stærke har ret til at gennemtvinge sin vilje over for de svagere.

Kommissionens overvejelser

Kommissionen anser revselse for særdeles uhensigtsmæssig, både som opdragelsesmiddel og som mere tilfældig, spontan reaktion. Kommissionen erkender, at forældrenes ansvarsfølelse og den nære samhørighed mellem forældre og børn danner grundlag for opdragelsesmønstrene, hvor forældre er naturlige autoriteter, der sætter grænser for og tillader udfoldelser. Dette grundlag skal ikke anfægtes, selv om familien er en del af samfundet, og det er naturligt at betragte familiens indre mønstre i relation til samfundsmønstret.

Kommissionen mener, at forældres revselse af deres børn nok fortsat skal vurderes anderledes end anden vold under hensyn til det særlige indbyrdes forhold mellem forældre og børn. Kommissionen tager dermed afstand fra at kriminalisere de handlinger, der i dette afsnit kaldes revselse. Medvirkende til denne holdning er, at affekthandlinger næppe kan undgåes trods risikoen for straf, og at overtrædelse af et forbud mod revselse vanskeligt lader sig kontrollere. Men som beskrevet i det foregående finder man voldsanvendelse over for børn uantagelig, da børn har krav på særlig beskyttelse under opvæksten. Beskyttelsen må dog tilvejebringes på anden måde end gennem en ændring af straffeloven.

Forslag

Kommissionen har registreret, at domspraksis er blevet skærpet i de senere år, således at det område, hvor forældre nu bliver straffet for vold mod deres børn, er blevet udvidet. En fortsættelse af denne udvikling vil være ønskelig. Kommissionen mener desuden, at børnene bør beskyttes gennem en principudtalelse mod anvendelse af revselse i lovgivningen om forældremyndigheden. Man foreslår følgende tilføjelse til myndighedslovens § 19: *»Den, der er betroet ansvaret for et barn, har pligt til at varetage omsorgen under hensyntagen til barnets ret til ikke at blive udsat for revselse eller anden krænkende handling«.*

I øvrigt er det kommissionens opfattelse, at spørgsmålet om forældres revselse af børn skal anskues meget bredt, det vil sige ud fra en samlet vurdering af familiernes og børnenes levevilkår. Ydre forhold som økonomi, arbejdssituation, uddannelse, bolig, hjælp til pasning af børnene har som anført betydelig indflydelse på forældrenes opdragelsesmetoder, ligesom forældrenes viden, erfaring i og indsigt vedrørende børneopdragelse. Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at fastholde den forpligtelse, de sociale myndigheder har efter bistandsloven til at yde rådgivning og støtte til familierne. En forstærkelse af den forebyggende indsats vil efter kommissionens opfattelse kunne opnås, hvis udgifterne i refusionsmæssig henseende bli-

ver ligestillet med andre ydelser efter bistandsloven. På samme måde finder man, at der er behov for en skærpelse af anmeldelsespligten efter bistandsloven.

For kommissionen er det magtpåliggende, at dens forslag som helhed må være med til at skabe gode rammer for familiernes liv, og at der formidles viden om børn til alle, især til forældrene, således at revselse ikke anvendes hverken spontant eller som opdragelsesmiddel. En sådan ændring af kulturmønstret kan ikke ske isoleret med hensyn til børnefamilierne, men må finde sted i forbindelse med en generel afstandtagen fra vold og en tilsvarende opvurdering af en ikke-voldelig og ikke-autoritær leveform. Kommissionen skal stærkt påpege behovet for en omfattende oplysning og debat i befolkningen om det uhensigtsmæssige, skadelige og moralsk forkerte ved at anvende fysisk vold og anden krænkende behandling over for børn.

7.3. Barnets ret til medbestemmelse vedrørende egne forhold

Forældremyndighedens indhold

Barnet er fra fødslen og indtil det er 18 år undergivet forældrenes eller en af forældrenes beskyttelse, omsorg og myndighed. *Forældrenes pligter og beføjelser* angives i store træk i myndighedsloven, hvori det hedder, at forældremyndigheden medfører pligt til at sørge for barnets person og beføjelse til at træffe bestemmelse om dets personlige forhold. Forældrenes pligter og ansvar går hovedsagelig ud på at sørge for, at barnet får tilstrækkelig med mad og tøj og rimelige boligforhold i overensstemmelse med forældrenes og barnets vilkår. Forældrene har også pligt til at opdrage barnet og til at sørge for dets uddannelse under passende hensyn til barnets evner og interesser. Til pligterne svarer en vid adgang til at træffe bestemmelse om barnets personlige forhold, for eksempel om, hvor barnet skal opholde sig hvorledes det skal være klædt, hvilken uddannelse det skal have, og hvilken tro det skal opdrages i. Forældrene kan bringe hensigtsmæssige midler i anvendelse for at gennemføre deres bestemmelser (jfr. foregående afsnit).

Begrænsninger i forældremyndigheden

Forældremyndigheden kan være *begrænset* af anden lovgivning, som for eksempel grundlovens bestemmelse om undervisningspligt og bistandslovens bestemmelse om de sociale myndigheders beføjelser til at gribe ind over for og forpligtelser til at føre tilsyn med de forhold, hvorunder børnene lever. Disse bestemmelser pålægger forældrene visse forpligtelser, men giver ikke barnet selvstændige rettigheder.

Selve myndighedsloven indeholder ikke regler om medbestemmelse for barnet, men i forskellige andre bestemmelser er der regler, hvorefter større børn har en vis selvbestemmelses- eller medbestemmelsesret i spørgsmål, der vedrører dets personlige forhold. En begrænset selvbestemmelse på det formueretlige område og ved indgåelse af arbejdsaftaler opnåes ved 15-års alderen. Medbestemmelsesret

eller adgang til at udtale sig på personlige områder gives normalt fra 12-års alderen. Adoptionsloven indeholder en bestemmelse om indhentelse af erklæring vedrørende adoption fra børn, der er fyldt 12 år. I praksis tillægger myndighederne også barnet en vis indflydelse på spørgsmålet om forældremyndighed og samkvemsret efter skilsmisse, når barnet er omkring 12 år. Men barnet har, selvom det er hovedpersonen i forældremyndighedssagen, efter lovgivningen ingen ret til at blive hørt om sin mening, og myndighederne har ingen pligt til at indhente oplysninger om dets ønsker. I sager om tvangsanbringelser af børn og unge er det foreskrevet, at barnet eller den unge skal have ret til at udtale sig, og i særlige, få tilfælde har man givet en ung person advokatbistand ved socialudvalgets behandling af en tvangsanbringelse.

For småbørn og børn op til ca. 12-års alderen gælder hensynet til barnets mening ikke, her går man ud fra, at forældrene i almindelighed vil handle ud fra barnets tarv i alle anliggender, der vedrører barnet. Den eksisterende lovgivning indeholder imidlertid ingen positive retningslinjer for, hvorledes forældremyndigheden skal udøves, og barnet har ingen mulighed for at indbringe spørgsmålet for de sociale myndigheder eller andre instanser, med mindre omsorgspligten ligefrem forsømmes eller beføjelserne misbruges.

Samfundets almindelige udvikling præger dog også familiens dagligdag og i det nutidige familiemønster synes det, som om den enkeltes rettighed er mere værdsat end før. Men mange forældre giver stadig ikke deres børn lov til at deltage i afgørelser om personlige forhold, og børnene får dermed ikke adgang til at træffe beslutninger og stå til ansvar for egne beslutninger.

Kommissionens overvejelser

Kommissionen mener, at børnenes rettigheder i familien bør styrkes. Dette kan naturligvis ikke (alene) ske ved en lovændring, men kun gennem en holdningsændring hos forældre og andre, der omgåes børnene i det daglige. Betegnelsen »forældremyndighed«, som anvendes i lovgivningen, kan imidlertid være med til at forstærke den opfattelse, at forældrenes vigtigste opgave er at udøve magt over for deres børn. Med denne betegnelse gives der ikke udtryk for det ansvar, der også ligger hos forældrene: at barnet får omsorg, omtanke, påvirkning og indtryk. At barnet bliver lyttet til, at det får råd og forståelse hos forældrene og adgang til at udvikle sin personlighed, bl.a. gennem en stigende grad af selvbestemmelse. »Forældreansvar« vil være et mere dækkende udtryk end »forældremyndighed« for de rettigheder, et barn har over for sine forældre.

Udover en styrkelse af barnets rettigheder i familien er der behov for en styrkelse af barnets rettigheder over for offentlige myndigheder. Herved tænkes i første række på barnets stilling i sager vedrørende forældremyndighed og samkvemsret. De problemer, der opstår i disse sager, er først og fremmest barnets problemer, og det er derfor særligt vigtigt, og meget naturligt, at barnet i disse spørgsmål får lejlighed til at give sin mening til kende – og at barnets mening tillægges vægt.

Ægteskabsudvalgets overvejelser

Ægteskabsudvalget har overvejet dette spørgsmål både i sin 4. og i sin 7. betænkning. Det er den foreløbige opfattelse hos flertallet, at man bør overveje en selvstændig lovregel, hvorefter domstolene skal foranledige indhentet en udtalelse om forældremyndighedsspørgsmålet fra et barn, der er fyldt 12 år, hvis det findes påkrævet. Enkelte medlemmer har ikke villet afvise en ordning, hvorefter der kan beskikkes en værge til at bistå barnet under sagen. Men barnet bør ikke være egentlig part i sagen.

Forslag

Børnekommissionen foreslår, *at der lovfæstes en pligt for domstolene og de administrative myndigheder til altid at skaffe sig indsigt i og lægge vægt på barnets meninger og ønsker med hensyn til spørgsmålet om forældremyndighed og samkvemsret.*

For at undgå at barnet kommer i en alvorlig solidaritets- og samvittighedskonflikt i forhold til forældrene, bør der anvendes en procedure, så barnet ikke får det indtryk, at det har afgørelsen med hensyn til sagernes udfald. Proceduren skal ligeledes være afpasset efter barnets modenhed.

Børnekommissionen kan tilslutte sig en ordning, *hvorefter der kan beskikkes en værge til at bistå barnet under sagen.* Det må være en person, som har et godt kendskab til barnet og som kan gøre barnets rettigheder gældende, det vil sige barnets ret til at holde af begge forældre, og barnets ret til at opretholde den nære kontakt med begge forældre.

7.4. Mindretalsudtalelse

Et mindretal (Lis Møller og Inga Steiner Sørensen) kan ikke gå ind for forslaget om en lovændring, der betyder, at forældre kan aftale fælles forældremyndighed i papirløse samlivsforhold og efter seperation og skilsmisse (se medlemmernes mindretalsudtalelse til kapitel 13).

Kapitel 8 Forslag vedrørende arbejdsmarked, forældre og børn

8.1. Forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet

Udviklingen på arbejdsmarkedet har gennem de sidste 10-15 år bl.a. været præget af den kraftige vækst i den kvindelige arbejdsstyrke og dermed i kvindernes erhvervsfrekvens. Det er nu almindeligt, at børns forældre begge har erhvervsarbejde – også mens børnene er små. I 1978 havde 80 pct. af alle kvinder med børn tilknytning til arbejdsmarkedet, heraf havde halvdelen deltidsarbejde, dvs. under 30 timer om ugen. Særlig høj er erhvervsfrekvensen for enlige forsørgere, hvor 90 pct. er erhvervsaktive, langt de fleste som heltidsbeskæftigede.

Udviklingen i kvindernes erhvervsdeltagelse har haft en række konsekvenser, såvel for samfundet som for kvinderne selv og for de enkelte familier.

For *samfundet* som helhed har kvindernes øgede erhvervsdeltagelse været en afgørende forudsætning for væksten i den materielle produktion og dermed for den sum af livsbetingelser, som er grundlaget for hele befolkningens materielle velfærd. Det er åbenbart, at såvel det private erhvervsliv som den offentlige produktion af f.eks. serviceydelser ikke kan undvære den kvindelige arbejdskraft i et moderne samfund. Endvidere har kvindernes øgede erhvervsdeltagelse også medført en markant forbedring af beskatningsgrundlaget, og er derved en meget væsentlig forudsætning for at bevare og udbygge omfanget af de offentlige ydelser, der stilles til befolkningens rådighed. Endelig har kvindernes øgede erhvervsdeltagelse i samfundslivet i bred forstand dels medført en begyndende omprioritering af visse værdinormer hos de politiske beslutningstagere, dels medført en reel udvidelse af det demokratiske grundlag for de politiske beslutningsprocesser ved at flere kvinder er blevet politisk aktive.

For *kvinderne* selv har resultatet været en ændring af kvinderollen og til dels af moderrollen. Fra at være den forsørgede er kvinden blevet medforsørger – eller i mange tilfælde eneforsørger for sig selv og sine børn. Denne gradvise ændring af forsørgerfunktionen er dog ikke slået væsentligt igennem i fordelingen af arbejdet i hjemmet, hvor kvinderne i helt overvejende grad fortsat har ansvaret for familiens

hjemlige tilværelse, herunder omsorgen for børnene. Men kvindernes tilknytning til arbejdsmarkedet har alligevel været en væsentlig forudsætning for ligestilling mellem kønnene. Erhvervsarbejdet udgør et afgørende led i mange kvinders sociale kontakter eller for deres deltagelse i samfundslivet i bred forstand. Dette er naturligvis mest markant for de enlige forsørgere eller for gifte kvinder med en forholdsvis ny tilknytning til arbejdsmarkedet. Det forhold, at mange flere kvinder nu har deres egen indkomst, har en vigtig betydning for deres materielle sikkerhed og for deres samlede livskvalitet. Derved vil kvindernes erhvervsdeltagelse ofte også få en positiv virkning på opdragelsen af børnene, der får mulighed for at tilegne sig og opleve et mere differentieret kønsrollemønster end tidligere.

For den enkelte *familie som forbrugsenhed* har kvindernes stigende erhvervsdeltagelse medført en klar forbedring af grundlaget for familiens materielle levevilkår. Dette er i mange familier kommet til udtryk f.eks. i en forbedret boligstandard og i en forskydning af forbruget i retning af forholdsvis færre nødvendighedsvarer og flere »luksus«varer. Erhvervsarbejdet danner det økonomiske grundlag for hele familiens – og dermed også for børnenes forsørgelse og eksistens. Trygge materielle opvæksktvilkår sikrer ganske vist ikke automatisk sunde og harmoniske børn – og gode økonomiske forhold kan også købes for dyrt. Men muligheden for f.eks. at erhverve en god bolig forudsætter en relativt høj samlet familieindkomst.

For den enkelte *familie som ramme om børnenes opvækst* har udviklingen i forældrenes samlede tilknytning til arbejdsmarkedet imidlertid medført, at forældrenes muligheder for at varetage visse grundlæggende funktioner i forhold til børnene er blevet reduceret.

Forældrene har for det *første* ofte lang arbejds- og transporttid, hvilket indebærer, at de får forringet deres muligheder for at varetage deres familiemæssige funktioner, specielt opdragelse af og samvær med deres børn. Det er således ganske normalt, at der i en gennemsnitsfamilie på hverdage kun er ringe tid til overs til samvær mellem forældre og børn. Hertil kommer, at denne tid ofte er optaget af, at der samtidig skal udføres huslige funktioner – madlavning, opvask, osv. – som børnene måske kun sjældent inddrages i. Endvidere vil mange børn ofte være trætte efter et langt ophold på institution og de voksne efter en måske fysisk og psykisk hård arbejdsdag.

For det *andet* er den tid som begge forældre har mulighed for at være sammen med deres barn i den første tid efter fødslen klart utilstrækkelig. Allerede efter tre måneder bliver mange børn anbragt på institutioner i op til 10 timer hver dag og er kun sammen med forældrene i en meget begrænset del af deres vågne tid.

For det *tredje* har de færreste forældre mulighed for at passe deres børn, når de er syge, idet forældrene kun i meget begrænset omfang (nogle kun en enkelt dag – resten slet ikke) har ret til at blive hjemme for at passe et sygt barn.

8.2. Særligt om den daglige arbejdstid

I dette afsnit uddybes og vurderes konsekvenserne af de begrænsede muligheder for det daglige samvær mellem forældre og børn.

Begrundelsen for denne afgrænsning er, at de øvrige tidsmæssige konsekvenser af forældrenes erhvervsdeltagelse, dvs. mere tid omkring fødslen (barselorlov), i barnets første år (omsorgsorlov) og ved sygdom (ret til orlov med løn) er behandlet tidligere af kommissionen i forbindelse med fællesudvalgets betænkning om barselorlov, jfr. dog kapitel 8.3. i nærværende betænkning.

De negative konsekvenser af forældrenes erhvervsdeltagelse giver sig vidt forskelligt udslag i de enkelte familier – eller enkelte grupper af familier. Mest udpræget optræder problemerne for enlige forsørgere, der ofte også vil være tynget af det ansvar, det er at være alene om opdragelsen af børn. Også i familier hvor begge forældre har fuldtidsarbejde, fremtræder de tidsmæssige problemer tydeligt.

Udvalgenes overvejelser

I rapporten om *børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold* peges der på, at det er nødvendigt at fastholde de positive og afbøde de negative konsekvenser af småbørnsfamiliernes nuværende og fremtidige faste tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er udvalgets opfattelse, at det

Småbørnsforældre har travlt.

ikke er nogen god ide at »tvinge« en af forældrene til at blive hjemme, hvis de begge ønsker at være erhvervsaktive. Herved vil man kun formelt nå sit mål om at sikre barnet mere forældrekontakt. Reelt vil en situation, hvor kun den ene af forældrene – typisk moderen – gennem økonomiske incitamenter opmuntres til at forlade arbejdsmarkedet let føre til andre konflikter, som i sidste ende vil forringe kontakten til barnet, fordi moderen herved oplever sin tilværelse som utilfredsstillende. Omvendt er det uheldigt, at f.eks. moderen ser sig nødsaget til at arbejde, hvis hun inderst inde føler sig overbevist om, at det er nødvendigt eller bedst at være hos barnet det meste af tiden.

Det fremgår imidlertid af rapporten, at også kvinder med små børn ønsker at bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet – selvom ønsket om deltidsarbejde er stærkt hos mange. Udvalget anbefaler derfor en udvikling på arbejdsmarkedet, hvor der gives mere tid til samvær mellem forældre og børn, særligt mindre børn, uden at denne ændring af arbejdsforholdene dog bør forringe forældrenes muligheder på arbejdsmarkedet.

Udvalget fremhæver videre, at de skævheder og normer omkring tilknytning til arbejdsmarkedet som indgår i kønsrollerne, i høj grad påvirker de fleste børns opvækst og opdragelse. Det vil også af den grund være nødvendigt at sikre, at børn får bedre mulighed for at være sammen med *begge* deres forældre, også for at modvirke, at de ensidige kønsroller overføres til de næste generationer. Derfor er det udvalgets opfattelse, at kravet om ligestilling og kravet om rimelige opvækstvilkår for børn – i dette tilfælde mere tid sammen med deres forældre – er to sider af samme sag. Der må derfor reelt skabes muligheder for lige uddannelse, arbejde og løn – men også lige pligt til ansvaret for børn, hjem og familie.

Også i rapporterne fra *udvalget vedrørende tidlig indsats* og fra *udvalget vedrørende daginstitutioner og dagpleje* erkendes behovet for at sikre forældre og børn mere tid sammen.

Endvidere kommer synspunktet til udtryk hos *udvalget vedrørende bolig- og miljøforhold*. Det fremhæves i udvalgets rapport, at forældrenes omfattende erhvervsdeltagelse har skabt problemer i forhold til omsorgen for de små børn, som hverken det enkelte hjem, daginstitutionen eller nærmiljøet i dag synes at kunne løse. Det er udvalgets opfattelse, at noget af den tid som småbørnsforældre mangler, kan det offentlige købe på arbejdsmarkedet ved at gennemføre en familiepolitik, der bl.a. tager sigte på at gøre arbejdet med småbørn og deres opdragelse økonomisk og prestigemæssigt ligeværdigt med anden samfundsmæssig produktion. Men samtidig hermed er det nødvendigt, at der i den enkelte familie sker en tidsprioritering, som tilgodeser børnene. Endelig fremgår det af udvalgets rapport, at mere tid til samvær mellem forældre og børn tillige er en forudsætning for at få et tilfredsstillende udbytte af en realisering af udvalgets overordnede forslag om boligmæssige og miljømæssige forbedringer for børnefamilierne.

Kommissionens overvejelser

Disse overvejelser og forslag fra udvalgene har kommissionen fulgt op i tidligere kapitler i denne betænkning. I *kapitel 3* redegøres der for, hvad der påvirker småbørns udvikling. I den forbindelse fremhæves forældrenes rolle i socialiseringsprocessen og deres funktion som en væsentlig del af det sociale samspil barnets udvikling foregår i. I *kapitel 4* vurderes småbørns aktuelle opvækstvilkår. Det fremhæves mere konkret, at småbørn har behov for at indgå i nære og stabile forhold til andre mennesker. Forældrene indtager i den henseende den centrale position i barnets net af kontakter, fordi ansvaret for børnenes opdragelse og trivsel i første række er deres.

Disse funktioner er ofte nødlidende i den familietype, hvor begge forældre har ervhervsarbejde, mest udpræget hvor begge har fuldtidsarbejde. Men udviklingen lader sig ikke skrue tilbage, hverken hvad angår kvindernes ønske om ligestilling eller hensynet til børnenes opvækst i et samfund, hvor begge forældre ønsker udearbejde.

8.3. Principielle og langsigtede synspunkter

Arbejdsmarkedet sætter rammer for børns opvækstvilkår

Som tidligere nævnt er forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet på een gang deres vigtigste forudsætning for at forsørge deres børn og samtidig den væsentligste hindring for at de kan få den tid til samvær med deres børn, der er så afgørende som et led i at sikre børnenes sociale kontakter og udvikling.

Herved kommer arbejdsmarkedet – både det private og det offentlige – til at fremstå som måske den vigtigste af de mange enkeltfaktorer, der er med til at sætte rammer for børnenes samlede opvækstvilkår. Overvejelser om foranstaltninger i relation til arbejdsmarkedet bliver derved helt centrale for Børnekommissionen.

En række af de konflikter i forhold til børnene, der er indbygget i forældrenes erhvervsdeltagelse, kunne fjernes eller i hvert tilfælde reduceres betydeligt, hvis arbejdsmarkedet i meget højere grad var fleksibelt overfor børnefamiliernes behov og situation. Fleksibilitet vil i den forbindelse indebære, at hensynet til børn og deres forældre i langt højere grad end nu kommer til at påvirke beslutningerne på det private og det offentlige arbejdsmarked.

På det *private* arbejdsmarked er det overordnede udgangspunkt for beslutninger om tilrettelæggelse af investering og produktion hensynet til konkurrencedygtighed og rentabilitet. De elementer, der indgår i det private arbejdsmarkeds beslutninger, er i følge sagens natur af økonomisk karakter, og fastsættes af samspillet mellem udbud og efterspørgsel. I et sådant rationelt og økonomisk målrettet beslutningssystem vil der kun sjældent være mulighed for at tage hensyn f.eks. til børnefamilier.

Men det *offentlige* arbejdsmarked er sjældent meget bedre. Ganske vist eksisterer der ikke et offentligt beslutningsgrundlag, der kan

sammenlignes med det der kendes fra den private produktion. Den overordnede ramme for omfanget af offentligt ansat personale er derimod den til enhver tid eksisterende mulighed for at finansiere personalet, dvs. størrelsen af de samlede skatter og afgifter. Sammensætningen og anvendelsen af personalet sker dels ud fra nogle politiske overvejelser om befolkningens behov og disses tilfredsstillelse, dels ud fra beslutningstagernes (politikernes) og bureaukratiets (embedsmændenes) snævre sektorinteresser. Dette forhold er på et generelt plan udtryk for kampen om fordelingen af de samlede offentlige ressourcer, men slår på det konkrete plan igennem i bl.a. den førte personalepolitik. Samlet må det konstateres, at heller ikke i de offentlige beslutningsprocesser om kvantitative og kvalitative personaleforhold udgør hensynet til børnefamilierne en faktor, der er central eller som tages alvorligt.

Det forekommer således at være et *generelt* arbejdsmarkedspolitisk problem at tilrettelægge produktionen af varer og tjenesteydelser med skyldig hensyntagen til børnenes behov og til børnefamiliernes værdi for samfundet som dem, der opfostrer næste generation. På et eller andet tidspunkt må samfundet – dvs. forældrene, de politiske beslutningstagere og arbejdsmarkedets parter – vælge: skal hensynet til det samlede arbejdsmarked sætte rammerne for børns opvækstvilkår – eller kunne man tænke sig at det var omvendt?

Retten til arbejde – og nogle forudsætninger herfor

Et første led i en sådan proces måtte bestå i at sikre alle personer – og dermed alle forsørgere – deres grundlovsfæstede ret til arbejde, og dermed retten til at forsørge sig selv og deres børn. Arbejdsløshed er derfor principielt et helt uacceptabelt udgangspunkt – også for overvejelser om en fremtidig børnepolitik.

Til alles ret til arbejde knytter der sig også nogle *forudsætninger* for at anvende denne ret. Det drejer sig dels om nogle forudsætninger af mere generel karakter, som f.eks. et veludbygget kollektivt trafiksystem, men også om nogle mere specielle forudsætninger i relation til børnene. Der tænkes her i første række på, at det er nødvendigt at der tilvejebringes tilstrækkelige og betryggende pladser ved dagforanstaltninger for børn der svarer til den efterspørgsel, der rent faktisk kan konstateres. Daginstitutioner har en pædagogisk funktion og er sammen med andre pasningsformer en væsentlig forudsætning for forældrenes mulighed for at opnå eller bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Endelig kan daginstitutioner være en betingelse for, at forældrene i en arbejdsløshedssituation kan få udbetalt arbejdsløshedsdagpenge, idet problemer med at få passet børn i praksis indebærer, at pågældende ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet og derfor ikke er berettiget til dagpenge.

Når det i det foregående er fremhævet som noget afgørende, at det samlede arbejdsmarked bør være mere fleksibelt overfor børnefamiliernes behov, må det påpeges, at også *forældrene bør være mere fleksible* i forhold til deres funktion på arbejdsmarkedet. Mange for-

ældre prioriterer ofte – bevidst eller ubevidst, tvunget af omstændighederne eller frivilligt – hensynet til deres arbejdsplads og arbejdsgiver højere end hensynet til deres børn. Uden en holdningsændring hos forældrene vil det næppe være rimeligt at stille krav om en udvidet fleksibilitet fra arbejdsgiverside, liegsom forældrene heller ikke vil få udbytte af en sådan fleksibilitet.

Generel nedsættelse af den daglige arbejdstid

En række af børnefamiliernes tidsmæssige problemer kunne løses gennem en nedsættelse af den daglige arbejdstid for begge småbørnsforældre. Men særordninger på arbejdsmarkedet indebærer altid den risiko, at de der anvender særordningen udsættes for diskrimination. På baggrund heraf bør en nedsættelse af den daglige arbejdstid være generel – dvs. rette sig mod alle erhvervsmæssigt beskæftigede. En sådan nedsættelse af såvel den daglige som den ugentlige arbejdstid er traditionelt sket ved forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter og er altid gennemført uden lønafkortning, dvs. med fuld økonomisk kompensation.

En generel nedsættelse af arbejdstiden til f.eks. 6 timer om dagen vil have en velfærdsmæssig betydning, der rækker langt ud over børnefamilierne, men vil alligevel også være vigtig for mange børn, fordi andre af barnets kontaktpersoner end lige netop deres forældre nu vil have mere tid til dem. Det gælder f.eks. bedsteforældrene, andre familiemedlemmer eller naboer og venner. En generel arbejdstidsnedsættelse vil videre indebære, at småbørnsforældrenes sårbarhed på arbejdsmarkedet mindskes.

Endelig vil en generel arbejdstidsnedsættelse være af fundamental betydning i en ligestillingssammenhæng. Denne problemstilling kommer særligt til udtryk netop i en arbejdsmarkedspolitisk forbindelse, idet konflikten mellem arbejdsmarkedets krav og hensynet til børnene traditionelt er blevet kvindens problem. Det er hende, der har måttet tilpasse sig og lære at leve med denne konflikt, især på grund af de almindelige normer om kvinderollen og moderrollen. Dette har været medvirkende til hendes oftere lavere status på arbejdsmarkedet, såvel uddannelsesmæssigt, prestigemæssigt som lønmæssigt.

Om barselorlov m.v.

Udover spørgsmålet om nedsættelse af den daglige arbejdstid udgøres de væsentligste konflikter mellem forældrenes erhvervsdeltagelse og hensynet til børnene af den utilstrækkelige barselorlovsordning, af de manglende orlovsordninger i barnets første leveår og i de stærkt begrænsede muligheder for at tage fri for at passe et sygt barn. Disse problemer er behandlet indgående i den betænkning, der blev afgivet i 1978 af fællesudvalget mellem Ligestillingsrådet og Børnekommissionen. De forslag, der blev fremsat af fællesudvalget, har Børnekommissionen således kommenteret og prioriteret i selve betænkningen (846:1978).

Efter afgivelsen af den kommenterede betænkning blev der i socialministeriet nedsat et lovforberedende udvalg, der i december 1979 afgav en rapport med forslag til ændrede barselhvileregler. En meget begrænset del af de forslag, som Børnekommissionen pegede på, er herefter gennemført som første fase af barselhvileordningen. De væsentligste ændringer i forhold til den tidligere lovgivning er, *at* alle får ret til dagpenge i en graviditetsorlov på fire uger før fødslen, *at* moderen får ret til dagpenge i en barselorlov på 14 uger efter fødslen, *at* medhjælpende ægtefæller sikres samme rettigheder som andre, og *at* adoptanter sikres ret til dagpenge i 14 uger efter adoptionen.

Børnekommisissionen skal udtrykke sin beklagelse over, at der ikke allerede er gennemført større fremskridt på dette område. Det er fortsat Børnekommissionens opfattelse, at forslagene i betænkningen fra fællesudvalget om barselorlov, omsorgsorlov og ret til fravær for at passe syge børn bør gennemføres. Kommissionen skal i den forbindelse henvise til sin prioritering af fællesudvalgets forslag.

Arbejdets karakter

Endelig skal det omkring forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet fremhæves, at det ikke kun er arbejdstidens længde, men også arbejdets karakter og kvalitet, der har betydning for forældrenes mulighed for at have et tilfredsstillende overskud til samvær med deres børn. Forældre med et fysisk eller psykisk belastende arbejde, eller med skiftende og ubekvemme arbejdstider eller som er udsat for et dårligt arbejdsmiljø, vil i kraft af disse forhold typisk være vanskeligere stillet som forældre.

På baggrund heraf bør det overvejes, hvorledes det kan sikres, at forældre til små børn ikke har natarbejde eller skifteholdsabrejde, men at de i stedet kan arbejde under mere fysisk og psykisk acceptable forhold.

8.4.Forslag

Den daglige arbejdstid

Spørgsmålet om nedsættelse af den daglige arbejdstid har Børnekommissionen overvejet i kapitel 8.3. Det fremgår heraf, at det er kommissionens principielle opfattelse, at arbejdstiden bør nedsættes til 6 timer om dagen for alle – ikke kun for småbørnsforældre – uden lønafkortning. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der for øjeblikket næppe hverken vil være økonomisk eller politisk baggrund for at gennemføre et sådant forslag, selv om det har den klare fordel, at det vil indebære væsentligt forbedrede muligheder for småbørnsforældrenes daglige samvær med deres børn, *uden* at deres stilling på arbejdsmarkedet forringes og *uden* at hensynet til ligestillingen nedprioriteres.

På den baggrund har kommissionen overvejet muligheden for en arbejdstidsnedsættelse alene for småbørnsforældre. Kommissionen

kan i den forbindelse støtte sig til de overvejelser der er foretaget i rapporten vedrørende børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold.

Der fremsættes heri forslag om, *at alle heltidsarbejdende forældre, der har børn i alderen op til og med 8 år skal have ret til at nedsætte deres daglige arbejdstid til 6 timer (dvs. til 30 timer pr. uge)*. Kommissionen kan i den forbindelse tilslutte sig udvalgets flertals forslag om, *at retten til nedsat daglig arbejdstid skal sikres gennem lovgivning*. Kommissionen er enig med udvalgets flertal i, at arbejdsmarkedets parter i de hidtidige forhandlinger om indgåelse af overenskomster ikke i tilstrækkeligt omfang har taget hensyn til børnefamiliernes særlige behov.

Endelig er det kommissionens opfattelse, at en nedsat arbejdstid for småbørnsforældre tillige vil være et væsentligt led i en bekæmpelse af den aktuelle arbejdsløshed. Hvis kommissionens forslag om nedsættelse af arbejdstiden for småbørnsforældre til 6 timer om dagen realiseres, og hvis ordningen blot udnyttes med 25 pct., vil der herved frigøres et antal arbejdspladser i størrelsesordenen 30.000 pr. år. Selv om branchemæssige, faglige og geografiske forhold kan medføre, at ikke alle disse pladser kan genbesættes fuldt ud, vil en gennemførelse af forslaget fortsat indebære betydelige positive beskæftigelsesmæssige konsekvenser.

Økonomisk kompensation

Børnekommissionens flertal kan videre henholde sig til udvalgets overvejelser og forslag om, *at der i et vist omfang skal gives økonomisk kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med nedsættelsen af den daglige arbejdstid*. Kommissionen vil ikke stille konkrete forslag herom, men skal understrege, at reglerne omkring tildeling og udmåling af kompensation bør være relativt omfattende, således at visse hovedsynspunkter kan tilgodeses.

Kommissionens flertal mener, *at* kompensationen skal indebære et incitament for *alle* småbørnsfamilier, *at* forældrene skal kunne få kompensation for nedsat arbejdstid (i en overgangsperiode kun een af forældrene og på længere sigt begge, også samtidigt), og *at* de indtægtsmæssigt dårligst stillede børnefamilier og familer med en enlig forsørger bør modtage en kompensation svarende til dagpengemaksimum.

Om de øvrige betingelser for kompensationen kan kommissionen henholde sig til udvalgets forslag, således *at* kompensationen kun skal gives for forskellen mellem det hidtil antal arbejdede timer (dog højst 40 pr. uge) og de indtil 30 timer som forslaget angiver, *at* kompensationen kun skal gives til personer med en forudgående tilknytning på fuld tid til arbejdsmarkedet i tre år, dog med mulighed for dispensation for unge småbørnsforældre med en helt ny tilknytning til arbejdsmarkedet, samt *at* der ved indtægtsgraduering af kompensationen skal lægges vægt på at formindske de økonomiske samspilsproblemer og de administrative konsekvenser.

Endelig er det Børnekommissionens opfattelse, at kompensations-

ordningen under visse forudsætninger kan hvile økonomisk i sig selv. Dette vil imidlertid forudsætte en mere bevidst politisk styring og planlægning af aktiviteterne på såvel det offentlige som det private arbejdsmarked, bl.a. således, at de ved arbejdstidsnedsættelsen frigjorte arbejdspladser fuldt ud kan besættes med personer, der er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge.

Dagforanstaltninger for børn

Såvel i rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforold som i rapporten om daginstitutioner og dagpleje peges der på, at det er nødvendigt at ændre § 69 i bistandsloven, således at det sikres, at alle børn, hvis forældre ønsker det, får ret til en plads i en offentlig dagforanstaltning. Begge rapporter fremhæver daginstitutionernes pædagogiske funktioner som et supplement til hjemmets opdragelse, men især rapporten om økonomi og arbejdsforhold fremhæver også det samlede udbud af pasningsordningers karakter af forudsætning for forældrenes erhvervsdeltagelse.

Det er ud fra denne sidstnævnte synsvinkel dagforanstaltningerne behandles i dette kapitel. Kommissionen vil i givet fald prioritere investering i udbygning af *kapaciteten* i daginstitutionerne højest. Spørgsmålet om de *kvalitative* aspekter ved dagforanstaltninger (dvs. om mål, opgaver, normeringer og indretning), herunder afvejningen overfor dagplejen behandles i betænkningens kapitel 9. Spørgsmålet om de *finansielle* aspekter (dvs. om forholdet mellem skattefinansiering og forældrebetaling) behandles tilsvarende i kapitel 11.

Begge de ovennævnte udvalg fremhæver i deres rapport, at der er en betydelig udækket efterspørgsel på pladser ved dagforanstaltninger for børn – skønsmæssigt mangler der for øjeblikket plads til ca. 50.000 børn, svarende til en udvidelse af den nuværende kapacitet med en fjerdedel. Begge udvalg er af den opfattelse, at tilvejebringelsen af det fornødne antal pladser forudsætter en ændring af ordlyden i § 69 i bistandsloven. I sin nuværende udformning pålægger denne bestemmelse den enkelte kommunalbestyrelse at tilvejebringe det nødvendige antal pladser ved dagforanstaltninger for børn. Udvalget vedrørende daginstitutioner og dagpleje fremhæver direkte, at denne formulering ikke er egentlig forpligtende i juridisk forstand, idet det ikke er defineret, hvad der skal forstås ved det nødvendige antal pladser.

Børnekommissionen finder det helt afgørende, *at der såvel af pasningsmæssige som af pædagogiske grunde skal være en plads i en offentlig formidlet dagforanstaltning til alle børn, hvis forældre ønsker dem optaget*. Kommissionen er enig med de to udvalg i, at dette tilsynladende vil forudsætte en ændring og præcisering af den enkelte kommunalbestyrelses forpligtelser. Kommissionen kan i den forbindelse henholde sig til rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold, hvor der fremsættes et konkret forslag om en sådan ændring, således at ordene »det nødvendige antal pladser« erstattes af »et antal pladser, der svarer til den konstaterede efterspørgsel«.

Det er Børnekommissionens opfattelse, at hvis en sådan ændring af § 69 gennemføres må det indebære, at ventelisterne til dagforanstaltninger for børn afskaffes totalt efter en rimelig overgangsperiode – f.eks. inden udgangen af 1985. Kommissionen skal i den forbindelse foreslå at socialministerens beføjelser efter § 11 i den sociale styrelseslov styrkes. Det er kommissionens opfattelse, at konjunkturhensyn ikke bør medføre en forringelse af socialministerens mulighed for at påse, at kommunerne overholder deres forpligtelser efter lovgivningen, i dette tilfælde et ændret indhold af § 69 i bistandsloven.

Endvidere er det Børnekommissionens opfattelse, at der bør være valgfrihed for forældrene med hensyn til foranstaltningstype. Endelig bør der skabes øget adgang til anvendelse af deltidspladser.

Om barselorlov m.v.

Som det fremgik af kapitel 8.3. er der efter Børnekommissionens opfattelse fortsat et påtrængende behov for væsentlige forbedringer af reglerne på dette område.

Mest akut er det, at den alt for korte orlov efter fødslen er helt utilstrækkelig i forhold til barnets behov, først og fremmest af hensyn til amningen. Børnekommissionen skal derfor foreslå, *at der allerede nu indføres 26 ugers orlov til alle kvinder efter fødslen.* Endvidere er det et påtrængende problem, at der fortsat ikke er indført orlov i forbindelse med børns sygdom, og der bør efter kommissionens opfattelse som en begyndelse ihvertfald *gives forældre med syge børn under 4 år ret til fravær.* Udfra en vurdering af barnets behov for et nærmere samvær med faderen skal kommissionen videre foreslå, *at der indledningsvis indføres en omend begrænset adgang (ikke under to uger) til barselorlov for fædre.*

Endelig skal Børnekommissionen foreslå, at de forbedringer der er indeholdt i fællesudvalgets betænkning, og som ikke skønnes at kunne gennemføres af økonomiske grunde, kommer til at indgå i lovgivningen som rettigheder uden økonomisk kompensation.

Kvalitative arbejdsmarkedsændringer

Det er Børnekommissionens opfattelse, at et arbejdsmarked der er mere fleksibelt overfor børnefamiliernes behov også må indebære visse ændringer af mere kvalitativ karakter.

Kommissionen vil henstille at mulighederne for at fremme anvendelsen af *flextid* udvides i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Et sådant tilbud til småbørnsforældre kan gøre det nemmere for dem at tilrettelægge deres arbejdsdag med mere hensyn til deres børn, f.eks. i forbindelse med at hente og bringe børn i daginstitution.

Endelig skal kommissionen foreslå, at der skabes mulighed for – enten ved lovgivning eller ved forhandling mellem arbejdsmarkedets parter – at småbørnsforældre kan friholdes for *natarbejde, skif-*

teholdsarbejde eller *andre belastninger* af deres muligheder for at passe og opdrage deres børn.

8.5. Mindretalsudtalelser

Et mindretal (Lis Møller og Inga Steiner Sørensen) kan ikke tilslutte sig forslaget om økonomisk kompensation for nedsat arbejdstid (se medlemmernes mindretalsudtalelser til kapitel 13).

Kapitel 9: Forslag vedrørende småbørnsfamilierne og det sociale fællesskab

9.1. Vigtige kvaliteter i småbørns liv

I det foregående kapitel har kommissionen bl.a. stillet forslag om, at småbørnsforældre skal have ret til nedsat arbejdstid og til en udvidet adgang til orlov i forbindelse med omsorgen for børnene. Det nære forhold mellem et barn og dets forældre, der er så afgørende for en harmonisk personlighedsudvikling, forudsætter mere tid til indbyrdes samvær, end de fleste familier råder over i dag.

Selv om mere tid sammen med forældrene på den ene side er en nødvendig forudsætning, er det på den anden side klart, at dette ikke i sig selv kan sikre småbørn en tilværelse, der er rig på mellemmenneskelige kvaliteter. I den henseende vil for det første karakteren af forældre/barn-forholdet og indholdet i deres indbyrdes samvær i familien være centralt. Og for det andet vil også kvaliteten af småbørn kontakter og aktiviteter med børn og andre voksne end forældrene være afgørende. Hertil kommer for det tredie de kvaliteter, der udspringer af at høre til i en given kultur med en bestemt historie og særlige traditioner.

Forældrenes situation

Som nævnt i kapitel 4 tyder meget på, at nutidens forældre er mere kærlige over for børnene og indstillede på at tage mere hensyn til dem end førhen. Men udviklingen har til gengæld også bevirket, at forældrene i dag er i en på mange måder vanskeligere situation. De står ofte forholdsvis alene med ansvaret og de problemer af opdragelsesmæssig og anden art, der dukker op fra tid til anden i enhver familie med børn.

I rapporten »Småbørn og tidlig indsats« nævnes det som et problem, at *mange unge er særdeles uforberedte på at blive forældre*. Hovedparten af dem har ingen praktisk erfaring med små børn, men må indhente denne viden i en periode, hvor de ikke sjældent samtidig overrumples af de mange forandringer, som ankomsten af en lille ny uvægerligt medfører i forhold til deres vante tilværelse.

Forældrenes usikkerhed er stor i denne første tid efter fødslen, og den slipper sjældent fuldstændigt sit tag i dem sidenhen. I og med at

mange forældre er mere opmærksomme og åbne over for børnenes behov, vil de også være mere tilbøjelige til at stille spørgsmålstegn ved, om det, de gør, nu også er det rigtige. Dette træk kan være noget værdifuldt, fordi de som opdragere herigennem får mulighed for at udvikle sig sammen med barnet. Men en sådan tvivlen kan også vokse til at blive et stort problem, hvis forældrene ikke indbyrdes eller sammen med andre har lejlighed til at diskutere og udveksle erfaringer om, hvordan de bedst muligt kan gribe de forskellige situationer an. I sådanne tilfælde kan usikkerheden få den uheldige indvirkning, at forældrene enten bliver inkonsekvente over for børnene eller passivt lader stå til.

Samværet mellem småbørn og deres forældre bygger kun i ringe grad på fælles arbejdsopgaver og aktiviteter. Som omtalt i kapitel 4 hænger mangelen på disse kvaliteter sammen med, at hjemmet i dag ikke først og fremmest er rammen om et arbejdssted, men om familiemedlemmernes følelsesliv, deres rekreation og forbrug. De daglige fornødenheder købes færdiglavede, og reparationer er der sjældent tid til at foretage selv. Når forældrene har travlt, bliver de tilbøjelige til at gøre tingene for børnene. I mange af nutidens familier er der en tendens til, *at børn reduceres til at være nydende og ikke ydende*, og herved går de glip af de nyttige erfaringer, der udspringer af at påtage sig et ansvar og fuldføre mindre arbejdsopgaver.

Det er forældrene, der har hovedansvaret for deres barns opvækst, ligesom det er dem, der indtager den helt centrale position i barnets net af sociale kontakter. På trods heraf er det imidlertid betegnende for situationen i dag, at forældrenes berøring med og deres direkte engagement i småbørnenes liv uden for hjemmet er yderst sparsom. Som omtalt i rapporten om »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« opfattes det – især fra forældreside – som yderst utilfredsstillende, at *samarbejdet mellem forældre og daginstitution er utilstrækkeligt*, at *forældre ingen reel indflydelse har på arbejdsgangen i institutionerne* og at *forældre ikke frit kan vælge den dagforanstaltning, de ønsker.*

Nærmiljøet

I rapporten »Småbørn i bolig og miljø« fremhæves det som et generelt problem, at *det sociale fællesskab mellem småbørnsfamilierne og de øvrige beboere i nærmiljøerne er uudviklet*, bl.a. fordi mange småbørnsforældre er underlagt et stort tidspres, ligesom der de fleste steder savnes fælles faciliteter og samlingssteder. Som omtalt i kapitel 4 har det ofte manglende samkvem mellem beboerne i et lokalområde den uheldige konsekvens, at heller ikke småbørnene får fordelen ved i deres nære omgivelser at kunne trække på et socialt netværk bestående af kendte og fortrolige voksne.

Som udvalget vedrørende bolig og miljø er inde på, er der i visse lokalområder tilløb til et udvidet socialt fællesskab. Erfaringsmæssigt vil en øget kontakt blandt beboere i et nærmiljø kunne opstå i situationer, hvor de samles om konkrete opgaver med sigte på at forbedre vilkårene i området. Disse aktiviteter kan eksempelvis be-

stå i gårdrydninger, trafiksanering, oprettelse af en daginstitution eller andet. I den forbindelse er det imidlertid et problem, at sådanne *lokale initiativer støder på mange barrierer,* bl.a. af administrativ og ikke mindst økonomisk art.

Dagforanstaltninger

Daginstitutionen vil navnlig være stedet, hvor småbørn kan få en bred kontaktflade til børn og andre voksne end forældrene.

Da der er mangel på daginstitutionspladser, er det et problem, at nogle småbørn ikke kan få del i et sådant tilbud, selv om forældrene ønsker det. For småbørn på landet er de store afstande ofte en yderligere hindring. Og mere generelt kan også forældrenes økonomi blive udslagsgivende, især i familier med hjemmegående mødre og børn.

Hvad angår de børn, som har plads i en daginstitution eller en dagpleje, optræder der som omtalt i kaptitel 4 det problem, at *stabiliteten i de sociale kontakter er for lav.* Forhold som skift fra en foranstaltning til en anden, gentagne oprykninger fra en aldersopdelt gruppe til den næste samt personaleudskiftninger begrænser småbørns muligheder for at etablere og udvikle mere varige tilhørsforhold til en forholdsvis stabil kreds af voksne og børn.

Der er som nævnt i kapitel 4 ingen tvivl om, at daginstitutionerne i en række henseender giver mange børn udviklingsmuligheder, som en del hjem ikke kan tilbyde. Selv om institutionen således betyder en værdifuld udvidelse af børnenes verden, kan der imidlertid også være problemer forbundet med, at miljøet i daginstitutionerne indrettes specielt for børn, og at der lægges vægt på en række barnlige aktiviteter. For de børn, der tilbringer mange timer dagligt på institution, kan det betyde, at de *ikke har tilstrækkelige muligheder for at deltage i og dermed få erfaringer med livet uden for institutionen.*

9.2. Langsigtede og principielle synspunkter

Med henblik på at sikre de mellemmenneskelige kvaliteter i småbørns tilværelse finder kommissionen, at alle småbørn bør have mulighed for:

- at komme sammen med en bredere kreds af voksne og børn i forskellige aldre, hvor de kan tilegne sig de nødvendige sociale erfaringer igennem leg og aktiviteter, og hvor de igennem samværet oplever glæde, ansvar, forpligtelse og samhørighed
- at have et trygt og nært forhold til forældre og andre voksne samt til børn på forskellige alderstrin, hvor de indbyrdes relationer får lejlighed og tid til at gro frem og udvikle sig, og hvor de forskellige daglige miljøer virker sammen, supplerer og beriger hinanden
- at få førstehåndserfaringer med voksnes gøremål og alle de øvrige aktiviteter, kulturtilbud mv., der foregår i det samfund, de skal vokse ind i.

Det er således kommissionens principielle opfattelse, at det på den ene side er nødvendigt at styrke familiernes indre sammenhold og småbørnenes tilhørsforhold til deres forældre. Men på den anden side har man samtidig erkendt, at udviklingen på en række områder i samfundet har medført, at de fleste familier ikke længere alene kan tilbyde småbørn alle de betingelser, som må være til stede for at sikre dem en alsidig udvikling og en gradvis større medleven i vores kultur. Ud over den ballast, som familien kan give, har børn, som vokser op i dag og som skal leve i fremtidens samfund, også brug for de kvaliteter, der udspringer af at høre til og tage del i et større kulturelt fællesskab.

I udvalgenes beskrivelser af hvad der på langt sigt opfattes som mere ideelle vilkår for småbørn og deres forældre, er det et gennemgående træk, at nærmiljøsynspunktet har stor vægt.

I rapporten »Småbørn i bolig og miljø« præsenteres således en lokalsamfunds-model som udtryk for udvalgets principielle mål. Det karakteristiske for denne model er en høj grad af samarbejde mellem nærmiljøets beboere, der bl.a. bygger på dels deres indflydelse på og økonomiske muligheder for selv at opretholde og udvikle fællesanlæg og tilbud i området. Dels er de offentlige servicetilbud orienteret mod lokalsamfundet, således at de både indbyrdes og i forhold til beboerne fungerer på baggrund af et udstrakt samarbejde.

Udvalget vedrørende tidlig indsats peger på, at det sociale liv i nærmiljøerne på længere sigt kan styrkes gennem oprettelsen af alhuse. Man mener således, at et alhus, især hvis det placeres tæt op ad daginstitutionen, kan blive det sted, hvor børn og voksne kan indgå i fælles aktiviteter. Ud over at være det uformelle mødested for områdets beboere forestiller man sig endvidere, at alhuset kan danne rammen om en række offentlige servicetilbud så som rådgivning, vejledning, kursusvirksomhed, helbredsundersøgelser m.v.

I rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« omtales de svenske åbne daginstitutioner, som er et samlingssted for beboere i et lokalområde, hvor børn, der ikke har plads i en almindelig daginstitution, kan komme sammen med deres forældre.

Nogle vigtige tendenser

Kommissionen er enig med udvalgene i, at et levende nærmiljø med mange fælles aktiviteter, tilbud og funktioner vil kunne sikre både småbørnene og deres forældre nogle meget væsentlige livskvaliteter. Man mener derfor, at der ligger en udfordring i at styrke allerede eksisterende tendenser, der går i retning af at give småbørn og deres forældre bedre muligheder for at tage del i et udvidet fællesskab i deres nærmiljø.

Børnekommissionen skal i den forbindelse fremhæve tendensen til en decentral placering af offentlige tilbud og servicefunktioner. Udviklingen har ganske vist længe helt overvejende gået den modsatte vej, for eksempel har småskoler i lokalsamfundene måtte vige for

store centralskoler, ligesom mindre lokale sygehuse er blevet nedlagt til fordel for store centralsygehuse. Men i de senere år er der, efter at de menneskelige omkostninger ved centraliseringen og de store enheder har vist sig, opstået modreaktioner. Det har blandt andet givet sig udtryk i øgede bestræbelser for at bevare mindre lokale skoler og sygehuse, ligesom både offentlige og private tiltag af forskellig art er forsøgt bevaret eller flyttet ud i boligområder.

Efter kommissionens opfattelse er det derfor for det første væsentligt, *at offentlige tilbud og servicefunktioner rettet mod småbørn og deres forældre på længere sigt bør placeres i nærmiljøerne,* fordi dette generelt kan medvirke til at skabe liv og forøge kontakterne mellem beboerne i nærmiljøerne.

Kommissionen skal endvidere understrege den tendens, der går i retning af at tilvejebringe en større sammenhæng i børnenes liv. Nye institutionstyper som aldersintegrerede institutioner, bestræbelser på at knytte dagplejen til daginstitutioner samt kombinerede skoler og daginstitutioner kan dels ses som udtryk for et ønske om at skabe en større kontinuitet i opvækstforløbet, idet børnene herigennem får mere stabile tilknytninger til bestemte institutioner og personer. Dels vidner forsøgene med daginstitutioner, hvor den pædagggiske virksomhed søges integreret i nærmiljøets andre aktiviteter, og hvor forældrene drages aktivt ind, om, at man ønsker at styrke forbindelseslinjerne imellem de forskellige miljøer i børnenes dagligliv.

Kommissionen finder, at der er behov for at styrke kontinuiteten i småbørns tilværelse. Det er derfor for det andet vigtigt, *at der på længere sigt skabes sammenhæng mellem de forskellige miljøer, som børnene lever i* dels i deres dagligdag, dels i løbet af deres opvækst.

Kommissionen skal også fremhæve tendensen til, at forældre presser på for at få øget indflydelse på deres børns situation uden for familien. Dette gør sig ikke mindst gældende med hensyn til daginstitutionerne, og det har bl.a. givet sig udtryk i, at forældre i stigende omfang stiller krav om medbestemmelse og har fundet det påkrævet at organisere sig dels i lokale »forældreforeninger«, dels i Landsforeningen af forældre til børn i daginstitutioner (FOLA).

Der synes også at være en voksende interesse omkring forholdene i lokalsamfundene, idet en del forældre og andre beboere som omtalt i rapporten »Småbørn i bolig og miljø« tager initiativer til forbedringer af de fysiske rammer, ikke mindst med henblik på at tilvejebringe flere udfoldelsesmuligheder og mere trafiksikre opholdsarealer for børnene.

I forhold til disse bevægelser finder kommissionen for det tredje, *at forældrenes position og deres indflydelse på deres børns vilkår uden for hjemmet bør styrkes på længere sigt.*

Den sidste tendens, som kommissionen skal pege på, går i retning af forsøg på at omdefinere eksperternes rolle. Udviklingen har været karakteriseret ved en voksende indsats fra professionelle grupper,

som på forskellig vis står til rådighed for bl.a. børnefamilier med problemer af forskellig art. Selv om et højt serviceniveau i denne henseende på den ene side har mange positive aspekter, indebærer det på den anden side også lidt dystre perspektiver. Dette kommer f.ex. til udtryk i begreber som »behandlersamfundet«, der i det væsentlige indbefatter en mistro til, at en stigende institutionalisering og stadig flere professionelle hjælpere er en farbar vej fremover. For det første er sådanne foranstaltninger særdeles udgiftskrævende, og der stilles spørgsmål ved, om effekten står mål hermed. For det andet udtrykkes der frygt for, at den professionelle foretagsomhed og eksperternes traditionelle behandlerrolle kan umyndiggøre og tage initiativet fra den enkelte.

Det er kommissionens opfattelse, at vidensudvikling om småbørn bør hilses velkommen og formidles til forældre og andre, som har med børnene at gøre. Småbørnsområdet er – sammenlignet med f.ex. skolen og sundhedssektoren – i meget høj grad præget af ikke-professionelle. Kommissionen finder, at når det offentlige påtager sig et ansvar – det være sig for sygdomsbehandling, pleje, undervisning eller opdragelse – så bør der også tilstræbes en så høj grad af kvalitet som muligt, og dette indebærer bl.a. nyttiggørelse af viden.

Kommissionen mener, at det nævnte dilemma ikke udelukkende har at gøre med antallet af eksperter og tilbudenes omfang, men at det måske snarere skyldes den måde, som de forskellige professionelle grupper og foranstaltninger fungerer på. Man mener derfor for det fjerde, *at på længere sigt bør ekspertbistanden i langt højere grad rette indsatsen mod i et samarbejde med de pågældende personer at støtte og fremme selvbærende sociale netværk*. De forskellige professionelle grupper bør lære at stille deres viden til rådighed for enkeltpersoner og grupper af mennesker, der ønsker bistand til selv at løse egne problemer og stå til ansvar herfor.

Forholdet mellem småbørn og deres forældre

Det er kommissionens principielle opfattelse, at forholdet mellem et barn og dets forældre i vid udstrækning vil være en afspejling af de sociale og materielle vilkår, som den pågældende familie lever under. Samtidig mener man, at alle forældre har behov for og derfor bør have adgang til andre voksnes støtte og hjælp med henblik på, at deres småbørn får den bedst mulige omsorg og opdragelse. Der ligger ikke heri nogen form for underkendelse af de enkelte forældres egne evner til at skabe et for børnene trygt og livsbefordrende miljø i familien.

Udover den faglige vejledning, som f.eks. sundhedsplejersken yder i dag, vil der på længere sigt kunne være mange fordele forbundet med, at småbørnsforældre i deres lokale område havde kontakt med og mulighed for at få støtte fra andre, måske mere erfarne, forældre. Udviklingen af et såkaldt selvbærende socialt netværk, hvor man i nærmiljøerne naturligt udveksler erfaringer og hjælper hinanden indbyrdes, vil kunne imødekomme mange behov for støtte og kontakt hos unge familier.

Dagforanstaltninger og nærmiljø

Hvad angår daginstitutionernes placering har det været kendetegnende, at man gennem de seneste år helt overvejende har søgt at etablere dem i de områder, hvor børnefamilierne bor. Kommissionen mener, at dette også fremover bør tilstræbes. For småbørn er der en række fordele forbundet med, at de i det daglige kan forblive i deres velkendte lokalsamfund, hvor omgivelserne er hjemlige, og hvor de og forældene møder naboer og kammerater. Deres omverden bliver mere overskuelig, og de selv mere trygge.

Ud over de for børnene nævnte fordele skal man pege på, at placeringen af disse tilbud i nærmiljøerne kan bidrage til en forøget kontakt mellem småbørnsforældre, der bor i nærheden af hinanden. Det, at de mødes til forældremøder, ved aflevering og afhentning af børnene osv., kan blive optakten til, at de også i fritiden finder sammen om fælles aktiviteter, børnepasning o.lign.

I tyndt befolkede egne af landet vil en placering af daginstitutioner nær småbørnsfamiliernes bolig ofte være en fysisk umulighed. Da landbobørn i disse områder har præcis det samme behov som bybørn for at være sammen med jævnaldrende og for at få del i et pædagogisk tilbud, bør der efter kommissionens mening på længere sigt skabes lige vilkår på dette område. Man skal i den forbindelse pege på, at mange landkommuner har løst dette problem gennem etablering af aldersintegrerede institutioner.

Kommissionen anser aldersintegration for værdifuld. Det at lade børnene indgå i grupper med en vis aldersspredning kan for det første reducere de forholdsvis mange skift, som aldersopdelte grupper må give anledning til. Aldersintegration kan således give børnene bedre muligheder for at etablere varige tilhørsforhold til en forholdsvis stabil kreds af børn og voksne. For det andet kan børnene igennem det daglige samvær med både ældre og yngre børn, herunder søskende, opnå en række pædagogiske fordele. For det tredje er institutioner indrettet med henblik på aldersintegration mere fleksible end andre daginstitutioner, det gælder både ud fra et bruger- og et planlægningssynspunkt.

Kommissionens flertal er principielt imod, at dagplejen sidestilles med daginstitutionen. På baggrund af de i kapitel 4 omtalte problemer ved dagplejeordningen, herunder dagplejemødrenes manglende uddannelse, finder man, at dette tilbud kun bør være et supplement til især vuggestuerne.

Hvad angår dagforanstaltningernes virksomhed skal kommissionen henlede opmærksomheden på forsøg med at få daginstitutionerne til at virke sammen med nærmiljøets beboere og dets øvrige aktiviteter og tilbud. I »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« henvises der i denne forbindelse til det svenske MAFF-projekt (Mångsidigt användbare förskoler och fritidshem). Projektet har et pædagogisk-byggeteknisk formål og sigter bla. mod at belyse de fysiske og organisatoriske rammers betydning for udformningen af en pædago-

gik, der giver kontinuitet og bredde i børns sociale liv ved, at daginstitutioner, småskoler, mødelokaler for unge og voksne i et lokalområde kan rummes inden for de samme bygningsmæssige rammer.

En udvikling i denne retning vil efter kommissionens opfattelse betone og understøtte småbørns deltagelse i og erfaringer med det kulturelle liv i samfundet. Daginstitutionens placering tæt op ad bredt anlagte aktiviteter og tilbud om samvær med mennesker i alle aldre kan forhindre, at børnene isoleres i en speciel verden helt centreret omkring deres behov og interesser.

Hvad angår forbindelsen mellem hjem og daginstitution finder man, at forældrene principielt set bør medinddrages i arbejdet og have mulighed for at tage aktivt del i deres børns dagligdag her, ligesom de bør have reel medbestemmelse med hensyn til den pædagogiske linje og væsentlige spørgsmål vedrørende driften af institutionen.

Ud over en sådan øget indflydelse i forhold til allerede eksisterende daginstitutioner finder kommissionen, at forældregrupper eller andre private kredse selv burde kunne oprette og stå for driften af daginstitutioner. Hvad angår dette, bør der principielt være de samme muligheder, som er tilgængelige for eksempel i forbindelse med oprettelse af friskoler.

Efter kommissionens opfattelse er det endvidere særdeles væsentligt, at der på længere sigt skabes bedre forudsætninger i lovgivningsmæssig og økonomisk henseende for initiativer fra forældrekredse, beboergrupper o.lign. Man mener således, at når forældre og andre beboere i et boligområde tager initiativ til at skabe bedre legemuligheder, f.eks. ved gårdrydninger eller trafiksanering, eller ønsker alternative løsninger med hensyn til boligformer, institutioner o.lign., bør de enkelte kommuner være lydhøre over for og så vidt muligt bakke de pågældende planer op.

Som også udvalget vedrørende bolig og miljø er inde på, har vi i Danmark en solid tradition og erfaring med decentrale, folkelige initiativer. Som typisk eksempel kan nævnes den danske kooperative bevægelse, herunder andelsbevægelsen. Ikke mindst inden for daginstitutions- og skoleområdet er det velkendt, at megen nytænkning og mange utraditionelle løsninger er kommet fra private kredse, og at sådanne initiativer sidenhed har influeret på offentlige foranstaltninger. Efter kommissionens opfattelse er denne tradition så værdifuld at bevare og fremme, at det taler for en udvidet adgang til dispensationer fra gældende bestemmelser. Regler er nødvendige i forhold til at sikre en tilstrækkelig høj standard (f.eks. på daginstitutionsområdet), men dispensationer er også nødvendige for ikke at bremse tilløb til eksperimenteren og fornyelse. Herom vidner bl.a. erfaringerne med den i rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« omtalte forældreoprettede »minivuggestue«, der på grund af sit utraditionelle tilsnit måtte nedlægges, selv om den fungerede til både forældrenes og de ansattes store tilfredshed.

9.3. Forslag

Forældrene

Mange unge i dag savner som tidligere omtalt praktisk erfaring vedrørende ikke alene omsorg og pleje af spædbørn, men også de konsekvenser, der er forbundet med at blive forældre for første gang. Kommissionen skal derfor foreslå *en udvidelse af de fødselsforberedende kurser for vordende mødre og fædre*, så der ud over de legemlige forhold ved graviditeten og fødslen i mere udstrakt grad lægges vægt på psykiske og sociale forhold, som er aktuelle i forbindelse såvel hermed som med den første tid efter fødslen.

Efter kommissionens opfattelse vil dette indebære, at kurserne, udover at indeholde undervisning om sundhedsmæssige forhold, også må inddrage spørgsmål vedrørende barnets udvikling og opdragelse.

Når man foreslår et sådant bredt anlagt kursustilbud i forbindelse med graviditeten, grunder det sig i en formodning om, at de fleste netop på dette tidspunkt er særligt motiverede for at deltage i undervisning af denne art.

Med henblik på dels at afhjælpe forældres eventuelle usikkerhed omkring omsorgen og opdragelsen af børnene, dels at fremme kontakten mellem småbørnsfamilierne, skal flertallet i kommisionen foreslå, *at der etableres lokale selvstyrende forældregrupper med adgang til konsulentbistand*, f.eks. oprettet gennem lov om fritidsundervisning.

Initiativet til disse grupper kan også udgå fra sundhedsplejersken, der kommer i næsten alle familier og som derved forholdsvis let vil kunne formidle kontakten mellem interesserede småbørnsfamilier. Ud over hendes medvirken kan konsulentbistanden stilles til rådighed fra bl.a. kommunernes social- og sundhedsforvaltning, så forældrene efter behov kan trække på lægens, socialrådgiverens eller psykologens sagkundskab.

Med henblik på at sikre forældre større indflydelse på deres børns vilkår uden for hjemmet finder kommissionen i overensstemmelse med udvalget vedrørende daginstitutioner m.v., at der er behov for at fremme deres indflydelse i forhold til dagforanstaltningernes pædagogiske linie og væsentlige spørgsmål vedrørende driften. Kommissionen skal i forlængelse heraf foreslå forældrenes reelle medbestemmelse sikret derved, *at bestyrelserne i de selvejende institutioner får forældreflertal, og at forældrerådene i de kommunale institutioner får beføjelser ved, at der udarbejdes regelsæt i overensstemmelse hermed.*

I rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« er nævnt en række eksempler på, hvordan samarbejdet mellem forældre og daginstitution kan foregå. Som det påpeges, er det vigtigt, at hele forældregruppen mødes flere gange i løbet af et år – ikke blot til forældrerådsog bestyrelsesvalget. Ved disse møder kan generelle spørgsmål vedrørende institutionens hverdag, dens pædagogik og fremtidsplaner drøftes med forældrene.

Når børnene hentes og bringes, er der mulighed for at udveksle væsentlige oplysninger – hvis der er tid.

Stuemøder mellem gruppens pædagoger og forældrene er ofte mindre formelle og kan fremme en god kontaktform. De giver lejlighed til at drøfte hele børnegruppen og arbejdet med dem. Herved kan forældrene inddrages i institutionens arbejde på en måde, der kan fremme overensstemmelse med forældregruppens ønsker.

Længere samtaler med enkelte forældre, de såkaldte forældrekonsultationer, gør det muligt at gå dybere ind på det enkelte barns forhold, og samtalen kan fra begge sider være forberedt.

Som et eksempel på endnu en samarbejdsform kan nævnes »åbent hus«, hvor institutionen, f.eks. hver anden uge, er åben for alle forældre nogle timer sidst på dagen, så de indbyrdes og sammen med personalet kan drøfte forskellige spørgsmål.

Kommissionen mener, at de forskellige samarbejdsformer hver for sig og i en kombination har stor værdi. Med henblik på at styrke samarbejdet mellem hjemmet og daginstitutionen skal man derfor foreslå, *at forældrene og personalet får lejlighed til at mødes i det mindste fire gange årligt under en eller anden form.*

Hvad angår forældres muligheder for at oprette og drive daginstitutioner finder kommissionen som nævnt, at der principielt burde være de samme betingelser, som gælder for oprettelse af friskoler. På kortere sigt skal man foreslå, *at kommunerne, inden for den vedtagne udbygningsplan, skal imødekomme ønsker fra forældre om at oprette og stå for driften af daginstitutioner.*

Nærmiljøet og dagforanstaltningerne

Med henblik på at skabe mere liv og aktivitet i lokalsamfundene, skal kommissionen foreslå, *at der afsættes økonomiske midler til forsøgsvirksomhed med sigte på at udvide det sociale fællesskab mellem børn, forældre og andre beboere i nærmiljøerne.*

Da kommissionen som nævnt anser det for at være principielt afgørende, at også småbørn på landet har adgang til et pædagogisk tilbud med mulighed for leg og samvær med børn og andre voksne end forældrene, skal man foreslå, *at der oprettes »legestuer« for småbørn i tyndtbefolkede områder.*

De enkelte legestuer kan eventuelt placeres på skolerne og være åbne et par eftermiddage eller formiddage om ugen, således at pædagogen kan skifte imellem dem. Hvis det ikke er muligt at skaffe lokaler, eller hvis andre forhold gør etableringen af legestuer upraktisk, skal man foreslå, *at der gøres forsøg med »børnehavebusser«,* som udstationeres i bestemte lokalområder på faste dage. I tilknytning hertil skal kommissionen endvidere foreslå, at disse tilbud kombineres med biblioteksservice, legetøjsudlån, film og teater for børn m.v.

Småbørn i tætbefolkede og meget trafikerede centrale kvarterer i de større byer kan efter kommissionens opfattelse have mange fordele ved at komme væk fra lokalområdet og ud i mere landlige omgivel-

Børnehave på udflugt.

ser med flere muligheder for leg og udfoldelse. Man skal foreslå, *at daginstitutioner i ældre centrale bydele får særskilte bevillinger til ture og kolloniophold.*

Hvad angår daginstitutionstyper skal kommissionen foreslå, *at nye institutioner udformes så fleksibelt, at aldersintegration gøres muligt.* Hvad angår de eksisterende aldersopdelte daginstitutioner skal man pege på den mulighed, at en del af de nuværende daginstitutioner efter mindre ombygninger og en ændret indretning kan overgå til at have grupper med en større aldersspredning, end de oprindelig er beregnet for.

Kommissionens flertal mener, at dagplejen som et supplement til daginstitutionen ikke er en tilstrækkelig løsning i sig selv og skal derfor foreslå, *at dagplejen forbeholdes nogle børn i aldersgruppen 0-2 år, familier, der geografisk og trafikalt har svært ved at benytte daginstitution, og familier, der direkte foretrækker dagpleje.*

Kommissionens flertal skal foreslå, *at dagplejen tilknyttes daginstitutioner.* Efter flertallets opfattelse indebærer dette en række fordele, idet bl.a. dagplejemødrenes isolation kan modvirkes gennem besøg i

daginstitutionen, de kan få inspiration og vejledning af pædagogerne, dagplejebørnene kan blive fortrolige med deres senere daginstitution, og ved dagplejemoderens sygdom eller ferie kan de være i institutionen, ligesom daginstitutionsbørnene i perioder, f.eks. i forbindelse med gentagne infektioner, kan overflyttes til en dagplejemor, de er fortrolig med.

Et flertal skal endvidere foreslå, *at kommunerne skal kræve, at dagplejemødre deltager i kursusvirksomhed.*

Med sigte på at få forenet fordelene ved henholdsvis vuggestuen og dagplejen skal kommissionen foreslå, *at der etableres forsøg med »minivuggestuer«.* I rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« er omtalt et eksempel på en »minivuggestue«, hvor 1 pædagog og 1 dagplejemor sammen havde en gruppe på 6-8 småbørn i en almindelig lejlighed indrettet til formålet.

For at styrke kontinuiteten i småbørns tilværelse skal man i forlængelse af forslaget om, at dagplejen tilknyttes daginstitutioner, endvidere foreslå, *at bestemte vuggestuer, børnehaver, fritidshjem og børnehaveklasser knyttes sammen, og at der etableres distriktsopdelinger.* Dette fremmer et formaliseret samarbejde og mere uformelle aktiviteter med børnene, besøg hos hinanden m.v. mellem de institutioner, som set over et længere tidsrum »deler« børn.

Hvad angår skolefritidsordninger har kommissionen tidligere givet sin holdning til kende, idet man i en udtalelse af 23. marts 1979 besvarede socialministeriets anmodning om en stillingtagen til den redegørelse vedrørende »Skolepasningsordninger i folkeskolen«, som var blevet udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat under undervisningsministeriet.

Der er i kommissionen stadig enighed om, *at* der er et stort behov for pasningsmuligheder uden for skoletiden for børn i børnehaveklasse og i de første skoleår, og *at* etableringen af udvidede og forbedrede fritidsordninger derfor meget vel kan blive en af de mest omfattende foranstaltninger for disse aldersgrupper i mange år frem. Man er ligeledes stadig enig om, *at* der ikke bør åbnes adgang til etablering af fritidsordninger, som med hensyn til personalenormering, indretning, udstyr og pladsforhold adskiller sig fra den standard, som er gældende for fritidshjem under socialforvaltningerne, *at* der bør være muligheder for lokale forsøg og senere vurderinger af forskellige former for fritidsordninger, og *at* sådanne muligheder bør være så vide, at helt andre løsninger kan gennemprøves.

Kommissionen har delt sig på spørgsmålet om, hvorvidt det er ønskeligt at skabe lovhjemmel for fritidsordninger i skolevæsenets regi.

Den ene halvdel af kommissionens medlemmer (Grethe Bjerregaard, Helle Degn, Agnete Engberg, Tove Smidth og Inga Steiner Sørensen) foreslår, *at der gennem ændring af lov om folkeskolen bør skabes generel hjemmel for skolefritidsordninger,* hvis kvalitet ikke bør være ringere end fritidshjem. Der kan herigennem skabes sammenhæng i dagligdagen

for de mindre skolebørn, og der bør udarbejdes retningslinjer for, hvorledes fritidsvirksomheden integreres i skolelivet og med fritidsaktiviteter uden for skolen. I konsekvens heraf bør reglerne om skolens styrelse ændres, således at der i lærerråd m.v. deltager fritidsordningens pædagoger.

Den anden halvdel af kommissionens medlemmer (Henning Friis, Lis Møller, Poul W. Perch, Jacob Vedel-Petersen og Bengt Zachau-Christiansen) skal i overensstemmelse med flertallets synspunkt i den tidligere udtalelse *fraråde ændringer i lovgrundlaget for oprettelse af skolefritidsordninger*. Man mener for det første, at det, som fremhævet i udtalelsen, ikke på nuværende tidspunkt er forsvarligt gennem ny lovgivning at fastlægge rammerne om fritidsforanstaltninger for denne meget store børnegruppe, fordi mere dybtgående og bredere overvejelser om de 5-9 åriges krav til fritiden er påkrævet. Man ønsker ikke hermed at bremse indretningen af akut nødvendige fritidsforanstaltninger på skolerne i tiden indtil det nævnte forberedende arbejde er afsluttet, men skal henvise til, at der allerede findes hjemmel i bistandsloven for oprettelse af socialpædagogiske fritidsforanstaltninger på skolerne, og at der i mange kommuner er etableret sådanne ordninger.

For det andet nærer man en række betænkeligheder ved de konsekvenser, som en placering af fritidsordninger i skolevæsenets regi vil medføre.

Som uddybet i udtalelsen finder man således, *at* en placering af ledelsen af fritidsordninger hos skolens ledelse står i modsætning til disse fritidsforanstaltningers socialpædagogiske opgaver og virke, *at* en udbredelse af skolefritidsordninger trækker de 5-9 årige væk fra daginstitutionerne og bryder den aldersintegration, der er under udvikling her, *at* den parallelle drift af skolefritidsordninger og fritidshjem kan bevirke en uheldig sortering af børnene, hvor børn med problemer henvises til institutioner under den sociale forvaltning (fritidshjemmene), og *at* to parallelle fritidssystemer ved siden af skolegangen øger risikoen for dobbeltadministration, for usikkerhed ved fordelingen af opgaverne og for besvær med samarbejdslinjerne, ligesom der vil kunne opstå vanskeligheder mellem de sociale forvaltningers pladsanvisning og de enkelte skolers optagelse af børn i fritidsordningerne.

Hvad angår småbørns sociale kontaktflader og erfaringsverden med hensyn til livet uden for institutionen, finder kommissionen det meget afgørende, at den udvides. Kommissionen skal derfor foreslå, *at de indvundne erfaringer fra det tidligere omtalte svenske MAFF-projekt udnyttes i Danmark, og at der etableres lignende forsøg herhjemme.*

Med hensyn til normeringen i daginstitutionerne mener kommissionens flertal, at der er særlige problemer vedrørende de yngste småbørn og pædagogernes tid til andet arbejde, herunder samarbejde med forældre og andre faggrupper. I den forbindelse skal flertallet for det første forslå, *at det ikke-uddannede personale i vuggestuerne succesivt erstattes med*

uddannet. Og for det andet skal flertallet foreslå, *at personalenormeringerne i daginstitutionerne udvides med et antal timer til forældresamarbejde o.lign.*

Kommissionen er vidende om, at flere kommuner har givet jobtilbud til både unge arbejdsløse og langtidsledige om at være i en daginstitution i henholdsvis 6 og 9 måneder. Kommissionen mener, at især personer med erfaringer fra andre områder vil kunne tilføre daginstitutionerne nye ressourcer. Forudsat at de arbejdsløse ikke medregnes i normeringen, skal man derfor foreslå en udvidet adgang til, *at såvel langtidsledige som midlertidigt arbejdsløse kan få jobtilbud i en daginstitution.*

I betragtning af hvor betydningsfulde såvel de ovennævnte skitserede nye opgaver som dagfortanstaltningernes mere traditionelle socialpædagogiske funktioner er i forhold til småbørns udvikling i dag, er kommissionen enig med udvalget vedrørende daginstitutioner om det væsentlige i, at pædagoger og andre ansatte får inspiration og vejledning udefra i deres daglige arbejde.

Kommissionens flertal skal derfor foreslå, *at socialstyrelsen udsender en vejleding for det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne*. Flertallet skal i den forbindelse foreslå, *at det af udvalget vedrørende daginstitutioner og dagpleje udarbejdede udkast til pædagogisk vejledning afprøves i et begrænset antal institutioner*, og at forsøgene hermed følges og vurderes af en gruppe sagkyndige med henblik på udformningen og udsendelsen af sådanne vejledende retningslinjer.

Kommissionen skal endvidere foreslå, *at der udarbejdes et forslag indeholdende samlede principper og mål for daginstitutionerne i lighed med, hvad der er vedtaget for folkeskolen og for ungdomsuddannelserne.*

Kommissionens flertal mener desuden, at daginstitutionernes personale og dagplejemødre har behov for udvidet adgang til pædagogisk, psykologisk og sundhedsmæssig konsulentbistand. Flertallet skal derfor foreslå, *at alle kommuner ansætter pædagogiske konsulenter og tilknytter læger med særlig erfaring om børn*. Et flertallet i kommissionen mener endvidere, at der udover den tilgængelige vejledning fra skolepsykologisk kontor er behov for en udvidet psykologisk bistand til daginstitutionerne og skal derfor foreslå, *at der i kommunerne ansættes psykologer med særlige forudsætninger med henblik på småbørn med behov for særlig støtte*. Disse forskellige konsulenter kan, udover at være til rådighed for dagfortanstaltningerne, som nævnt i kapitel 9 også fungere i forhold til enkelte eller grupper af forældre.

9.4. Mindretalsudtalelser

Et mindretal (Grethe Bjerregaard, Helle Degn og Agnete Engberg) finder, at der til *den private dagpleje* bør stilles højere krav ved, at der fordres en egentlig pædagogisk uddannelse hos dagplejeren, idet ansvaret som dagplejer ikke er mindre end institutionspædagogens. Endvidere bør formidlingen og tilsynet forbedres betydeligt. Ud fra et ligestillingssynspunkt og et forbrugersynspunkt finder mindretal-

let, at den nuværende form for dagpleje er uacceptabel, idet dagplejerne på alle måder er ringere stillet end andre, der arbejder med børn i den offentlige sektor.

Et mindretal (Agnete Engberg og Lis Møller) finder, at dagplejen *ikke* skal tilknyttes daginstitutioner, idet forældrenes valg af dagpleje netop kan være begrundet i, at de vil undgå institutioner.

Et mindretal (Grethe Bjerregaard, Helle Degn og Agnete Engberg) finder, at det omtalte udkast til *pædagogisk vejledning for daginstitutioner* ikke skal gøres til genstand for afprøvning. Mindretallet finder, at der i overensstemmelse med forslag i skolestartudvalget bør udarbejdes mere dybtgående og grundigt overvejede retningslinjer, som er koordineret med vejledning for undervisningen i folkeskolens mindste klasser.

Et mindretal (Helle Degn, Agnete Engberg, Inga Steiner Sørensen og Bengt Zachau-Christiansen) finder, at der med bestemmelserne om *folkeskolens specialpædagogiske bistand til småbørn* allerede er etableret et organ, som kan varetage pædagogisk og psykologisk bistand til småbørnene. Både ud fra ressourcemæssige overvejelser og ud fra et hensyn til kontinuiteten bør der ikke også ansættes ekspertise af denne art i social- og sundhedsforvaltningen.

Et mindretal (Grethe Bjerregaard, Helle Degn, Agnete Engberg og Bengt Zachau-Christiansen) foreslår, at der i det omtalte forslag vedrørende samlede principper og mål for daginstitutionerne som et af principperne nævnes, at der skal *lovgives særskilt for daginstitutionssektoren, således at den udskilles fra bistandslovens område og fra bindingen til arbejdsmarkedet.*

Et mindretal (Grethe Bjerregaard, Helle Degn og Agnete Engberg) mener i forlængelse heraf, at det i denne lovgivning bør være fastsat, at kommunerne efter eget valg kan henlægge daginstitutionerne under skolesektoren eller socialsektoren. Finansieringen bør være uafhængig af ressortområdet. Mindretallet finder det på langt sigt ønskeligt, at daginstitutionerne overføres til undervisningsministeriets ansvarsområde.

Kapitel 10: Forslag vedrørende de fysiske rammer om småbørns opvækst

10.1. Småbørns fysiske miljø

Børnekommissionen har i det foregående stillet en række forslag, der bl.a. vedrører småbørns kontakt med andre mennesker, idet de sigter mod *at* give forældrene økonomiske og arbejdsmæssige forudsætninger for at være mere sammen med deres småbørn i det daglige, *at* støtte dem i deres forældrerolle og *at* give småbørnene muligheder for at tage del og vokse ind i et større socialt fællesskab.

Herudover har også det fysiske opvækstmiljø stor indflydelse på børnenes og deres forældres tilværelse. De fysiske rammer påvirker småbørns helbredstilstand, herunder hvor udsatte de er for at pådrage sig bestemte sygdomme og for at blive involveret i ulykker. Det fysiske miljø vil også få indflydelse ved, at det udgør rammen om småbørns udfoldelsesmuligheder og derved uvilkårligt sætter sit præg på såvel arten som indholdet af deres leg, samvær og aktiviteter med andre.

Boligen

De fysiske rammer om småbørns opvækst vil først og fremmest være bestemt af familiernes boligforhold og nærmiljøernes beskaffenhed.

De miljøer, småbørn vokser op i, er navnlig præget af et omfattende boligbyggeri i store enheder, som dominerede 60'ernes højkonjuktur. Det var som omtalt i rapporten »Småbørn i bolig og miljø« de største byområder, der fik væksten, og der blev bygget nogenlunde lige mange etageboliger og én-familiehuse. Navnlig børnefamilierne flyttede til de nye forstæder -- ud fra de centrale bydele og bort fra landdistrikterne.

Udviklingen har som omtalt i kapitel 2 medført, at *småbørnsfamiliernes boligforhold generelt har undergået en betydelig forbedring*. Langt de fleste af dem bor i dag i nyere byggeri med moderne bekvemmeligheder. For omkring halvdelens vedkommende er der tale om et parcelhus. Dertil kommer en stor gruppe, der bor i tæt/lav-byggeri eller nyere etageboliger. Op mod tre fjerdedele af småbørnene bor i dag i fritliggende huse eller andre lave bebyggelser, hvor der er adgang til have.

Som det fremhæves i rapporten »Småbørn i bolig og miljø« har den forbedrede boligstandard haft en gunstig indvirkning på småbørns generelle helbredstilstand. Forekomsten af luftvejsinfektioner og andre sygdomme, som forårsages af træk, kulde og fugt i boligen, er stærkt formindsket. De såkaldte klasiske boligsygdomme er således på retur. Men den stigende anvendelse af nye byggematerialer, effektiv isolering o.a. synes at give anledning til *nye symptomer*, f.eks. den såkaldte »beton-syge« med hovedpine og slimhindetørhed med tendens til forkølelsessymptomer.

Hvad angår risikable forhold i boligerne med hensyn til småbørns helbred, har kommissionen hæftet sig særligt ved, at *hovedparten af ulykkerne i småbarnsalderen* som omtalt i kapitel 2 sker i hjemmet. For det tyder på, at der er en række uløste problemer af sikkerhedsmæssig karakter, som bl.a. grunder sig i utilstrækkelige regler og bygningsvedtægter og manglende viden om faremomenter.

Trods en generel forøgelse af boligstandarden er der dog stadig, som udvalget vedrørende bolig og miljø pointerer, en mindre gruppe af børnefamilierne, der bor i *overbefolkede eller meget ringe boliger*. Som omtalt i kapitel 2 har godt en fjerdedel af småbørnsfamilierne boliger med mindre end ét rum pr. person. Omkring en tiendedel af dem bor i en lejlighed eller et hus, som ikke opfylder minimumskravene om selvstændigt køkken, koldt og varmt vand, eget WC samt centralvarme.

Boliger, der kan betegnes som slum, er for en stor dels vedkommende at finde i ældre etagebyggeri og i gamle landarbejderboliger. Den offentlige byfornyelse i de centrale dele af de større byer har indtil i dag i overvejende grad bestået af totalsanering af karreer med ringe, usunde og brandfarlige boliger, der er blevet afløst af nybyggeri. I den sidste halve snes år er saneringslovens mulighed for bevarende sanering dog blevet anvendt i et stigende antal tilfælde. Der ligger imidlertid efter kommissionens opfattelse et problem i, at den hidtidige byfornyelse ikke har været præget af en samordnet indsats med henblik på at bevare og forbedre så mange boliger og bykvarterer som muligt. Årsagerne hertil kan i vid udstrækning føres tilbage til, at der i dag ikke findes en samlet lovgivning, som kan skabe grundlag for en omfattende og koordineret byfornyelse.

Hvad angår småbørnsfamiliernes muligheder for at etablere sig i en egnet bolig, har det været karakteristisk for udviklingen, at *udbudet af lejeboliger er blevet mindre*. For det første er en stor del af de privatejede lejlighedskomplekser blevet udstykket til ejerlejligheder. Desuden er der for det andet blevet opført relativt færre boliger inden for det almennyttige boligbyggeri. I 60'erne og først i 70'erne lå kvoten på omkring 12.000-13.000 boliger om året, men er siden formindsket til omkring 7.000-8.000 boliger. For det tredie formodes de stigende energiomkostninger (olie, el, m.v.) at gøre parcelhusene mindre eftertragtede.

Alt i alt har de ovennævnte forhold ført til et øget pres på lejebo-

ligerne, her især de lidt ældre lejligheder med en forholdsvis mindre husleje end i nybyggeriet. Udvalget vedrørende bolig og miljø påpeger, at situationen ændrer sig i en retning, hvor der er ved at opstå en egentlig boligmangel. Efter kommissionens opfattelse bliver der tale om en strukturel boligmangel, hvor man må forudse, at især boligkøen til det almennyttige boligbyggeri vil vokse.

Nærmiljøet

De fleste småbørnsfamilier har som nævnt adgang til en have i tilknytning til boligen. Udbredelsen af sådanne hustyper har haft den store fordel, at mange småbørn har mulighed for at komme ud og lege hver dag.

Nærmiljøerne er som omtalt i kapitel 4 særdeles forskelligartede alt efter om der er tale om parcelhuskvarterer, nyere etageboligbyggeri i forstæderne, centrale dele af ældre byer, landdistrikter eller andet. Trods de store variationer i, hvad de enkelte miljøer kan tilbyde børnene, optræder der to gennemgående problemer i dag.

Det første og efter kommissionens mening største problem er, at *trafikudviklingen* med dens voldsomme stigning i antallet af biler har medført en betydelig trafikrisiko i de fleste nærmiljøer. Dette forhold og beslaglæggelsen af udearealer til parkeringspladser især i byområder har indskrænket børnenes bevægelsesfrihed og deres legemuligheder.

Det andet problem består i, at mange småbørn i dag vokser op i *nye ensformige kvarterer,* der især danner rammen om store etagebyggerier. Miljøerne er historieløse, tømt forarbejdsfunktioner og fattige på oplevelser. Bygningsmæssigt set er der få afvekslinger, ligesom børnene ofte går glip af de oplevelser, som en kontakt med naturen kan give.

Dagforanstaltninger

Eftersom størstedelen af småbørnene dagligt opholder sig mange timer i daginstitution eller dagpleje, vil også disse foranstaltningers bygningsmæssige standard og størrelse samt indretningen af såvel lokaler som eventuelle udendørs opholdsarealer udgøre en væsentlig bestanddel af det fysiske opvækstmiljø.

På daginstitutionsområdet har udviklingen medført *en lempelse af kravene til de fysiske rammer.* Kommissionen er enig med daginstitutionsudvalget i, at dette forhold kan bevirke kvalitetsforringelser. Den bygningsmæssige godkendelse blev pr. 1. april 1973 overført fra socialstyrelsen til de enkelte kommuner, og samtidig bortfaldt en række detaljerede krav. Af egentlige bygningsmæssige krav blev der dog to væsentlige tilbage. For det første et minimumskrav om et bestemt frit gulvareal pr. barn (2 m^2, dog 3 m^2 i vuggestuer), og for det andet et krav om en egnet legeplads i institutionens umiddelbare nærhed.

Med bistandsloven skete der fra 1976 en egentlig decentralisering.

I følge den sociale styrelseslov § 22, stk. 1 er socialministeren fortsat den øverste tilsynsmyndighed med kommunernes socialvæsen og med de selvejende institutioner, der modtager tilskud efter bistandsloven. Gennem dette overtilsyn får socialministeriet mulighed for at sikre en vis standard. Kommunalbestyrelserne skal således, som nævnt i bistandslovens § 29, påse, at planer for oprettelse eller ændringer af daginstitutioner er i overensstemmelse med de retningslinier om daginstitutioner mv., der udarbejdes af socialstyrelsen.

Som nævnt ovenfor er der ikke fornylig udsendt sådanne, men en vejledning herom er under udarbejdelse i socialstyrelsen. Ud over disse vejledende regler er daginstitutionerne underlagt bygningsmæssige krav, der stilles i medfør af anden lovgivning, nemlig arbejdstilsynets bestemmelser for arbejdslokaler og personalerum samt sundhedsmyndighedernes krav specielt til bade- og toiletforhold og til indretning af køkkener.

Vedrørende daginstitutionernes fysiske udformning nævner udvalget vedrørende daginstitutioner m.v. det som et problem, at arealkravene er i underkanten. Det kan bevirke, at både børn og pædagoger får for få udfoldelsesmuligheder, og at pædagogiske nydannelser forhindres. Når bestemte minimumskrav er opfyldt, er kommissionen enig med udvalget i, at der ud over spørgsmålet vedrørende arealkrav er andre mere væsentlige problemer i forhold til institutionernes udformning og indretning. Det er således et problem, at man ikke herhjemme i særlig stor udstrækning har forsket i dette spørgsmål, ligesom arkitekter, pædagoger og bygherrer alt for sjældent arbejder sammen om, hvordan de bygningsmæssige rammer kan udformes mest funktionelt. I denne forbindelse er man endvidere enig med udvalget i, at der med hensyn til materialevalg er en række indeklimatiske problemer, eksempelvis udskillelse af kemiske dampe (formaldehyd) og støjgener, som bl.a. kan have rod i manglende viden og vejledning om forskellige bygningsmaterialer.

Et institutionsbyggeri vil sammenlignet med de fysiske rammer i dagplejen være indrettet direkte med henblik på børn, ligesom man her bedre kan tilgodese en række hygiejniske, sikkerhedsmæssige og andre krav. Det er helt givet, at det private hjem, som er rammen om dagplejemoderens virke, aldrig vil kunne honorere de krav, der kan stilles til et institutionsbyggeri. Men i betragtning af, at standarden i daginstitutionerne søges sikret gennem dels vejledende retningslinier, dels krav fra arbejdstilsynet og sundhedsmyndighederne, finder kommissionen det problematisk, hvis der ikke er kontrol med dagplejehjemmenes fysiske udformning og standard.

Det er kommissionens opfattelse, at både daginstitutionens legeplads og køkken indgår som et vigtigt led i det pædagogiske arbejde med børnene. Hvad angår legepladsen synes den tidligere anslåede standard med 10 m^2 pr. barn utilstrækkelig. Det er ligeledes et problem, at mange udeareale fungerer for statisk, fordi der ved indretning og køb af udstyr ikke satses nok på forskellige og man-

geartede anvendelsesmuligheder. Vedrørende køkkenet består problemet deri, at veterinærmyndighederne i mange kommuner stiller så strenge krav til indretning og funktionsområde, at det næsten umuliggør børnenes deltagelse i madlavning, bagning og andet praktisk dagligt arbejde.

Udvalget påpeger desuden det uheldige i *daginstitutionernes manglende fleksibilitet,* idet mange af dem igennem deres fysiske udformning er fastlåst til bestemte funktioner og bestemte aldersgrupper. Når institutionerne er så usmidige, skaber det hindringer for såvel de af personalet ønskede pædagogiske nydannelser som for en ændret udnyttelse, f.eks. i takt med forandringer i befolkningssammensætningen i et lokalområde.

Sygehuse

Boligerne og nærmiljøerne dominerer sammen med daginstitutionerne og dagplejerne det billede, der tegner de fysiske rammer om småbørns opvækst. Men derudover indgår børnene, mere eller mindre hyppigt og i kortere eller længere tid, i en række andre sammenhænge. I den forbindelse er ikke mindst sygehusene centrale.

Udviklingen har som nævnt i kapitel 2 været kendetegnet ved, at *stadig flere børn indlægges på hospital.* Det at blive indlagt på sygehus er en gennemgribende forandring i småbørns tilværelse, og opholdet kan ledsages af angstfyldte oplevelser. I de senere år har man fået en voksende forståelse af, at børns ofte voldsomme reaktioner i forbindelse med indlæggelsen og i tiden derefter ikke alene har at gøre med den legemlige sygdom, men at de i høj grad hænger sammen med ikke mindst adskillelsen fra forældrene og indretningen på sygehusene. Der er som følge af den øgede viden og indsigt sket store ændringer af miljøet på sygehuset, besøgstider, forældredeltagelse m.v., først og fremmest på de egentlige børneafdelinger.

Kommissionen er enig med udvalget vedrørende tidlig indsats i, at det på den baggrund er et stort problem, at mere end to tredjedele af børnene indlægges på almindelige voksenafdelinger, hvor ofte hverken personalesammensætningen eller indretningen tilgodeser børnenes behov.

Udviklingen har endvidere medført, at et *voksende antal kvinder føder på sygehus,* hvorimod kun et fåtal af fødslerne finder sted i hjemmene.

Udvalget vedrørende tidlig indsats betoner i den forbindelse, at hidtil er forbedringerne omkring fødestedet overvejende gået i retning af at forøge den fysiske sikkerhed for mor og barn. Man kan i kommissionen tilslutte sig, at det er et problem, at der ikke i højere grad også lægges vægt på at imødekomme væsentlige psykiske og sociale behov.

Eftersom forældredeltagelsen i plejen af det nyfødte barn er af meget væsentlig betydning for det senere forældre-barn forhold og dermed

for barnets trivsel og udvikling, fremhæves det endvidere som et problem, at *syge nyfødte* (for tidligt fødte børn, børn med komplikationer omkring fødslen) kan blive indlagt på børneafdelinger, der ikke ligger i umiddelbar tilknytning til sygehusenes føde- og barselsafdelinger, eller ligefrem kan blive overflyttet til et andet sygehus med børneafdeling, uden at moderen følger med.

10.2. Principielle og langsigtede synspunkter

Overordnet planlægning og lovgivning

Udformningen af det fysiske miljø påvirkes af både private og offentlige initiativer. Når det gælder forbedring af de fysiske rammer om småbørns opvækstmiljø, er de offentlige styringsmidler helt centrale, fordi de rummer muligheder for at varetage samfundets og de svage gruppers interesser over for private interesser.

Beslutninger om central eller decentral udvikling, tætte eller spredte bysamfund, forholdet mellem grønne og bebyggede områder, placeringen af daginstitutioner, udbygning af kollektiv eller individuel trafik o.a. har alt sammen betydning for småbørnsfamiliernes muligheder og dermed for børns opvækstforhold. Det er kommissionens opfattelse, at der, hvad angår den overordnede planlægning (herunder region-, kommune- og lokalplaner), bør arbejdes henimod *krav om særlige redegørelser vedrørende småbørns vilkår* og konsekvensanalyser af planlægningens virkninger for børn og forældre. Sådanne krav vil ikke mindst i forhold til kommunernes planlægning kunne være medvirkende til, at småbørnenes og deres forældres særlige interesser tilgodeses i højere grad, end tilfældet er i dag.

Ud over planlægning af byvækst omfatter kommuneplanlægningen også byfornyelse. De fleste eksisterende byer har byfornyelsesproblemer af den ene eller anden karakter, afhængig af de enkelte områders forskellige alder, tæthed og anvendelse.

Kommissionen anser gennemførelsen af *en bredt anlagt by- og boligforbedringsindsats* for at være særdeles væsentlig, idet en sådan er forudsætningen for, at den utidssvarende del af boligmassen bliver ført op til en moderne standard.

Boligen

Det er kommissionens principielle holdning, at småbørnsfamilier skal have *størst mulig valgfrihed* med hensyn til, hvordan og hvor de vil bo.

En af betingelserne for dette er bl.a. en byfornyelse og boligforbedring, idet der herigennem kan skabes sådanne boliger og omgivelser i centrale bydele, at småbørnsfamilierne ikke som nu nærmest bliver tvunget ud af byerne. Endvidere forudsætter det, at kommunerne ikke, som det er tilfældet visse steder i dag, forhindrer opførelse af almennyttigt boligbyggeri, hvorved bestemte områder forbeholdes mere velstillede familier med råd til en ejerbolig.

Efter kommissionens opfattelse må det på længere sigt være målet, at udbuddet af lejeboliger skal modsvare efterspørgslen. Forudsætningen for flere lejeboliger er dels den omtalte byfornyelse, dels opførelse af flere lejeboliger.

Kommissionen mener, at boligbyggeriets udformning, indhold og organisation i væsentlig grad er stagneret og låst fast i traditionelle former. Der bør fremover ske en forøget forsøgsvirksomhed på boligområdet, som må tilrettelægges med henblik på at give børnene bedre udviklingsbetingelser i boligen, at tilgodese deres og forældrenes behov for at kunne foretage sig noget aktivt sammen derhjemme, og at skabe rammer for et udvidet fællesskab mellem småbørnsfamilierne og de øvrige beboere.

Nærmiljøet

Kommissionen mener principelt, at alle småbørn skal have adgang til *et trafiksikret nærmiljø*, som giver såvel varierede oplevelser og påvirkninger som mulighed for forskellige aktiviteter med andre børn og voksne.

Småbørn bør kunne bevæge sig trygt og frit omkring i nærmiljøet. Det indebærer, at der på længere sigt må satses på en betydelig

»Børnenes jord« i Århus.

trafiksanering i boligområderne, så den kørende trafik adskilles fra gående og legende. Et sti-net må betragtes som den væsentligste forudsætning for, at småbørn kan færdes sikkert i nærmiljøet, dvs. til institutioner, friarealer, legepladser, service og til at besøge kammerater, klare visse indkøb mv.

Lege- og aktivitetsmulighederne i nærmiljøerne må på længere sigt gøres langt mere varierede end de nuværende legepladsers traditionelle og stationære udstyr lægger op til. Noget sådant er forsøgt dels i forbindelse med »Børnenes jord« i Vrå og Århus og forskellige dyre- og byggelegepladser i byområder. Dels kan nævnes 4-H arbejdet, hvor børn fra land og by mødes om forskellige aktiviteter, bl.a. havedyrkning, dyrehold og madlavning. Man må efter kommissionens mening i fremtiden arbejde på at udbrede og videreudvikle disse tendenser.

Ud over det ønskelige i en øget offentlig foretagsomhed i denne henseende skal man særligt pege på forældres og andre beboeres initiativer til f.eks. gårdrydninger eller trafiksanering efter færdselslovens § 40 med etablering af opholdsområder, hvor den svage trafik (legende, gående, cyklende) har fortrinsret. Selv om lovgrundlaget for sådanne initiativer er til stede i dag, kan en træg sagsbehandling og manglende vilje eller evne til at tilvejebringe de påkrævede økonomiske midler ofte stille sig i vejen for realiseringen af planerne.

Ud over en styrkelse af det nære miljø finder kommissionen det principielt vigtigt, at trafikforholdene lettes med henblik på at forbedre småbørnsfamiliernes muligheder for at færdes med barnevogne, legevogne o.lign. Det forudsætter ændringer som ramper, elevatorer ved togstationer m.v., dvs. i det store hele de krav, der er fremhævet i forbindelse med handicappedes muligheder for at komme omkring. Samtidig indebærer det, at tog, busser, færger mv. på længere sigt må indrettes langt mere med henblik på småbørnenes og deres forældres behov.

Dagforanstaltninger

Kommissionen finder det principielt afgørende, at der sikres en vis standard hvad angår *kvaliteten af de fysiske rammer* i alle offentlige dagforanstaltninger for børn. Man er i kommissionen opmærksom på, at centrale vejledende retningslinier kan stå i modsætning til princippet om det lokale selvstyre, men finder, at det er væsentligt, at der nåes frem til en balance mellem de decentraliserede systemer og de fra centralt hold fastsatte regler, som er nødvendige for at sikre kvaliteten i serviceniveauet. Hvad angår opførelse, ombygning og indretning af vuggestuer, børnehaver og fritidshjem er det kommissionens opfattelse, at der på længere sigt må satses på en udformning, der gør de enkelte institutioner tilpasningsdygtige og egnede til mange former for anvendelse.

Sygehuse

Det er kommissionens helt principielle syn, at alle hospitalsafdelin-

Ved hospitalsindlæggelse skal småbørn og deres forældre være mest muligt sammen.

ger, som småbørn kommer i berøring med, må udformes, så de tilgodeser deres og forældrenes behov. Det indebærer for det første, at alle sygehuse skal have en indretning og et personale, der tager højde herfor. I den forbindelse mener kommissionen, at alle sygehuse i de større byer på længere sigt bør råde over egentlige børneafdelinger. For det andet må også føde- og barselsafdelinger være indrettet med henblik på, at forældre og børn skal kunne være mest muligt sammen. Den ene af forældrene bør *altid* kunne indlægges samtidig med det syge barn. Som udvalget vedrørende tidlig indsats er inde på, bør man endvidere arbejde henimod sådanne ændringer af føde- og barselsafdelingerne, at det tekniske og institutionsprægede træder i baggrunden til fordel for et mere almindelig hjemligt miljø.

10.3. Forslag

Boligen

Som nævnt i det foregående er det kommissionens principielle holdning, at småbørnsfamilier skal have størst mulig valgfrihed med

hensyn til, hvor og hvordan de vil bo. Med henblik på at forbedre boligforholdene for småbørnsfamilier i den utidssvarende boligmasse anser man det for væsentligt, at udbudet af lejeboliger øges.

Kommissionen skal på den baggrund foreslå *en ophævelse af begrænsninger i byggekvoten*, der sætter rammerne for omfanget af opførelse af lejeboliger, herunder det almennyttige byggeri. Kommissionen skal endvidere foreslå, *at der sættes gang i en koordineret indsats for at forbedre bolig- og bebyggelsesforholdene i de ældre bydele*, og skal samtidig foreslå, *at byfornyelsesområder, der kan blive egnede for småbørn, prioriteres højt i tidsfølgeplanerne.*

Kommissionen skal i overensstemmelse med udvalget vedrørende bolig og miljø foreslå, *at alle kommuner etablerer en aktiv tildeling af boliger* for børnefamilier med en særlig vanskelig boligsituation. Dette forslag indebærer, at alle kommuner dels bør have rådighed over en vis andel af de ledige boliger til brug for tildeling. Dels må kommunerne udføre opsøgende virksomhed, f.eks. gennem sundhedsplejersken, og løbende informere børnefamilier med dårlige boligforhold og lav indkomst om ledige lejligheder.

Hvad angår boligernes og bebyggelsernes udformning mener kommissionen, at der i højere grad end for øjeblikket må satses på at forbedre de eksisterende boliger og bebyggelser, så de i højere grad tilgodeser børnenes og familiernes forskellige behov. Inden for nybyggeriet opføres en voksende andel af de almennyttige boliger som tæt/lav-byggeri med vægt på fællesfaciliteter. Derimod savnes der ideer og inspiration til, hvordan samværsmulighederne i familien og kontakten mellem beboerne kan styrkes i de nuværende etageboligområder, parcelhuskvarterer m.v. Man skal derfor foreslå, *at der skal afsættes midler til forsøgsordninger i allerede eksisterende byggeri, når der afsættes midler til nyt byggeri.*

Nærmiljøet

I nærmiljøerne er der efter kommissionens opfattelse som nævnt stærkt behov for at reducere trafikrisikoen. Kommissionen foreslår, *at der i alle boligområder skal forefindes trafiksikre nærlegepladser.* Man skal i den forbindelse og i overensstemmelse med udvalget vedrørende bolig og miljø foreslå, *at trafiksanering og indretning af legearealer i gård og på gade prioriteres højt i forbindelse med den omtalte byfornyelse.*

Endvidere skal kommissionen stille forslag om, *at der dels tages offentlige initiativer til, dels stilles økonomiske midler til rådighed for beboerinitiativer* med henblik på at tilvejebringe sådanne nødvendige friarealer gennem de tilgængelige trafiksaneringsmetoder.

Da hovedparten af trafikulykker med børn involveret som omtalt i kapitel 2 sker i boligområderne, skal kommissionen foreslå, *at der i boligområder indføres et system af differentierede hastighedsgrænser* og *at der, så vidt det er muligt, fastsættes forbud mod gennemfartstrafik.*

Nogle større småbørn må på egen hånd klare strækninger til og fra skolen. I landdistrikter kan de store afstande kombineret med util-

strækkelige kørselsordninger føre til, at børnene tidligt cykler på landevejene, der er karakteriseret ved en sammenblanding af alle trafikarter på én vejbane og ved, at der her sker de alvorligste trafikulykker med børn involveret.

Kommissionen skal derfor foreslå, *at kommunerne så vidt muligt lader skolebusserne indgå i den kollektive trafik*. Dette indebærer, at skolebusser har stop undervejs på hele ruten og kan benyttes af alle. Herved kan også børnehaveklassebørnene og de yngste skolebørn benytte skolebussen mod betaling, selv om de ikke bor inden for en radius af 2,5 km. fra skolen og dermed ikke omfattes af kommunernes befordringspligt.

Hvad angår legepladsernes udformning og udstyr skal kommissionen foreslå, *at der stilles offentlige økonomiske midler til rådighed for forsøgsvirksomhed med lege- og opholdsarealer*, der kan give alsidige oplevelsesmuligheder, og som opfordrer både børn og voksne til at være sammen om mangeartede aktiviteter. Som eksempel kan nævnes arealer med en række tilbud og funktioner så som byggelegeplads, forskellige dyr, køkkenhaver, bålplads mv., og hvor der i tilknytning til tilbudene også er mulighed for at søge indendørs – f.eks. i skurvogne, hvis en egnet bygning savnes – til værksteder, cafeteria, bøger og musik udstationeret fra biblioteket o.lign. I forhold til sådanne tilbud må det være helt centralt, at brugerne selv – voksne og børn – får mulighed for at lave om og lave nyt i takt med ændrede interesser og behov. Kommissionen skal endvidere foreslå *forbedringer af skoler og skolegårde, hvor småbørn færdes*.

Dagforanstaltninger

Med henblik på at nå frem til en bygningsmæssig udformning af daginstitutionerne, som kan fungere optimalt, og som er flexibel over for ændringer af pædagogisk og anden art, skal kommissionen i forlængelse af udvalget vedrørende daginstitutioner m.v. foreslå, *at der etableres forsøgsvirksomhed* på dette felt. Man skal i den forbindelse henvise til det i kapitel 9 omtalte MAFF-projekt.

Kommissionen skal endvidere foreslå, *at der skabes lovhjemmel for at fastsætte centrale vejledende retningslinier for de fysiske rammer i alle dagforanstaltninger*, for eksempel vedrørende mindsteareal pr. barn.

Efter kommissionens opfattelse må sådanne centrale regler kunne udarbejdes, så de på den ene side sikrer visse minimumskrav opfyldt samtidig med, at der på den anden side også er plads for eksperimenter og mere utraditionelle former for dagforanstaltninger. Man skal endvidere foreslå, *at der skal udsendes en vejledning om institutionernes fysiske udformning*, og *at byggevejledningen suppleres med løbende information om fordele og mangler ved nye byggematerialer*.

Sygehuse

Det er kommissionens langsigtede mål, at småbørn bør indlægges på afdelinger eller stuer, der er særlig indrettet med henblik på børn, at de under indlæggelsen kan være mest muligt sammen med for-

ældrene, og at alle sygehuse igennem deres indretning og personale skal kunne tilgodese børnenes behov i forbindelse med indlæggelse.

Kommissionen skal foreslå, *at indlæggelse af børn sker på særlige børneafsnit eller børnestuer, og at der i tilknytning hertil etableres overnatningsmuligheder for en af forældrene.*

I den forbindelse finder man det vigtigt, at alle sygehuse råder over et personale, der er specielt engageret i børns problemer. Kommissionen skal derfor desuden foreslå, *at også sygehuse uden egentlige børneafdelinger enten ansætter børnelæger eller anvender børnelæger som konsulenter.*

Kommissionen er enig med udvalget i, at føde- og barselsafdelinger må indrettes, så også familiens psykiske og sociale behov imødekommes. Man har i den forbindelse særligt hæftet sig ved forældres vanskelige situation i forbindelse med syge nyfødte og skal foreslå, *at syge spædbørn og deres mødre altid indlægges på samme afdeling eller på afdelinger umiddelbart i nærheden af hinanden.*

Kapitel 11: Forslag vedrørende de økonomiske rammer

11.1. De økonomiske ydelser til børnefamilierne

Udviklingen i forældrenes samlede tilknytning til arbejdsmarkedet (jfr. kapitel 8) har medført en forbedring af grundlaget for børnefamiliernes materielle levevilkår, selv om almindelige familiers forbrugsmuligheder er blevet beskåret noget i det seneste år. Både enlige med børn og par med børn har gennemsnitligt noget højere indkomster end henholdsvis enlige uden børn og par uden børn, men fordelen herved modvirkes af, at et større antal familiemedlemmer skal dele denne indkomst.

Men sideløbende med udviklingen i børnefamiliernes gennemsnitlige indkomster er der sket en række stigninger i visse af deres udgifter.

For det *første* benytter et stigende antal børn offentlige eller private dagforanstaltninger. Dette har medført, at udgiften til pasning er blevet en væsentlig post på mange familiers budget, især hvis der er mere end eet barn.

For det *andet* er der sket en stærk stigning i etableringsudgifterne på boligmarkedet, såvel i ejerboligerne som i det nyere lejerbyggeri. Denne stigning har i mange tilfælde medført, at boligudgiften er blevet en belastning i børnefamiliernes budget og i andre tilfælde, at børnefamilierne ikke har kunnet opnå boligforhold der er tilfredsstillende som ramme for børns opvækst.

For det *tredie* dækker de gennemsnitligt relativt gode indtægtsforhold for børnefamilierne over store indbyrdes forskelle. Velfærdsstigningen er langt fra ligeligt fordelt, der er stadigvæk store uligheder i levevilkårene for forskellige grupper af befolkningen, og der skiller sig en del børnefamilier ud, hvis indkomst ligger væsentligt under gennemsnittet.

Med udgangspunkt i socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse er lavindkomstfamilier i rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold defineret som familier med en skattepligtig familieindkomst på under 60.000 kr. om året (i 1975). En fjerdedel af børnefamilierne tilhører denne gruppe. Disse familier har på en

række væsentlige områder betydeligt dårligere levevilkår end de øvrige børnefamilier. De bor langt hyppigere end andre børnefamilier til leje, ligesom en større andel af dem bor i den saneringsmodne boligmasse med lejligheder under minimumsstandarden (dvs. at børnene og deres forældre i deres dagligdag ikke har rådighed over en eller flere af følgende faciliteter: selvstændigt køkken, indlagt koldt og varmt vand, eget toilet og bad og/eller centralvarme).

Konstateringen af, at en fjerdedel af samtlige børnefamilier tilhører lavindkomstgruppen fører til overvejelser om foranstaltninger, der særligt retter sig mod denne gruppe. Lavindkomstfamiliernes forhold er særligt overvejet i rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold, hvori der fremsættes en række forslag til forbedring af denne gruppes vilkår, ligesom der generelt lægges betydeligt vægt på de fordelingspolitiske perspektiver. Dette hensyn har kommissionens flertal videreført i denne betænkning, hvor det i høj grad ligger til grund for de fremsatte forslag.

Samlet er det kommissionens opfattelse, at de økonomiske tilskud til børnefamilierne må vurderes under eet, uanset om de er direkte eller indirekte af karakter, og uanset om de er målrettede (f.eks. prisreduktioner) eller til frit forbrug (f.eks. kontante tilskud). Børnekommissionen vil derfor overveje betalingen for dagforanstaltninger, boligtilskud og kontante tilskud i sammenhæng, også for ved fremsættelsen af konkrete forslag at kunne overveje forholdet mellem disse typer af ydelser indbyrdes, herunder fremsætte forslag af omfordelende karakter. Endelig vil kommissionen specielt behandle de særlige økonomiske problemer for enlige forsørgere.

Betaling for dagforanstaltninger for børn

Dette afsnit indeholder kun overvejelser om finansieringsspørgsmålet ved dagforanstaltninger for børn, dvs. forholdet mellem skattefinansiering og forældrenes egenbetaling for den enkelte plads. Spørgsmålet om kapaciteten er behandlet i betænkningens kapitel 8 og spørgsmålet om de kvalitative aspekter er tilsvarende behandlet i kapitel 9.

I rapporten om *børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold* peges der bl.a. på, at der er en betydelig spredning i forældrenes udgifter til pasning af børn, specielt for 0-2 årige. I 1975 havde 15 pct. fuld friplads, mens 23 pct. betalte over 500 kr. om måneden. Selv om 35 pct. af de enlige forsørgere har fuld friplads og en del af resten har delvis friplads, er der alligevel 20 pct. der oplyser at de har svært ved at klare betalingen for pasningen. Det fremgår endelig, at den prispolitik der tilrettelægges på dette område må ses i sammenhæng med den økonomiske og sociale baggrund.

I rapporten om *småbørn, daginstitutioner og dagpleje* peges der bl.a. på, at der er forældre, der undlader at efterspørge pladser ved dagforanstaltninger for børn, fordi det er for dyrt, bl.a. fordi fripladsgrænserne er for lave.

Den gældende forældrebetalingsordning medvirker således til at afskære børn fra det pædagogiske tilbud, som deres forældre skønner de har behov for.

Det fremhæves videre i rapporten, at der er en betydelig forskel i forældrebetalingen fra kommune til kommune, f.eks. i maj 1979 svingende fra 465 til 905 kr. for en vuggestueplads. Endvidere kan der inden for den enkelte kommune være betydelig forskel i betalingen for de enkelte typer af pasningsordninger. Dagpleje er således typisk væsentlig billigere end vuggestuer, hvilket kan være med til at forvride forældrenes valg af pasningsform.

Endelig fremhæves det, at forældrebetalingen i dagforanstaltningerne, især i vuggestuer, mange steder er blevet så høj, at den virker tyngende for en ung familie med mange etableringsudgifter. Samlet konkluderes det i rapporten, at det nuværende betalingssystem af mange grunde er uhensigtsmæssigt.

Det fremgår af *betænkningens* kapitel 4 om småbørns opvækstvilkår og af kapitel 9 om de kvalitative forhold i børns liv, at daginstitutionerne har en opgave som et pædagogisk supplement til den opdragelse af barnet, der sker i hjemmet. Det fremgår videre af kapitel 8 om børn, forældre og arbejdsmarkedet, at dagforanstaltninger ofte er en afgørende forudsætning for forældrenes mulighed for at have tilknytning til arbejdsmarkedet, og dermed for deres muligheder for at forsørge sig selv og deres børn.

Overvejelser om betalingen for dagforanstaltninger for børn må ske med udgangspunkt i denne dobbelte funktion og indgå som et centralt led i kommissionens samlede overvejelser om børnefamiliernes økonomiske forhold.

Boligfinansiering og boligstøtteordninger

Dette afsnit indeholder kun overvejelser om børnefamiliernes boligudgifter, både for ejere og for lejere. Spørgsmålet om den fornødne boligkapacitet og om boligen som fysisk ramme for børns opvækst er behandlet i betænkningens kapitel 10 om de fysiske rammer.

I rapporten om *børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold* fremhæves det, at børnefamiliernes boligudgifter gennemgående er væsentligt større end boligudgifterne for familier uden børn, såvel i ejer- som i lejerboliger. Mellem en trediedel og halvdelen af alle børnefamilier finder deres boligudgift belastende, og boligudgiften udgør gennemsnitligt 20-25 pct. af familiernes disponible indkomst. Disse forhold dækker over store forskelle mellem de enkelte grupper af børnefamilier, især betinget af deres indkomstforskelle, som i vidt omfang bestemmer familiernes ejerforhold til boligen.

Der peges videre på, at de strukturelle forhold på boligmarkedet har medvirket til, at unge familier med børn i større omfang end ellers er blevet henvist til nybyggeriet enten i form af det dyre etagebyggeri eller i form af parcelhusbyggeri. Endvidere er boligmarkedets

struktur stærkt påvirket af form og indhold af de direkte og indirekte tilskud der findes på dette marked.

Endelig fremhæves det, at det centrale problem for mange børnefamilier, der ejer deres bolig, er den uheldige tidsmæssige fordeling af boligudgifterne, hvor de gældende finansieringsvilkår medfører meget tyngende udgifter i etableringsfasen.

I rapporten om *småbørn i bolig og miljø* fremhæves det, at en meget stor del af småbørnene i dag har en god boligstandard, både m.h.t. det tekniske og det sanitære. Småbørn bor i dag bedre end alle andre aldersgrupper. Andelen, der bor i bolig med god teknisk standard, er ligesom andelen i moderne veludstyrede boliger og andelen i ejerboliger vokset gennem årtier. Det fremgår imidlertid videre, at den økonomiske udvikling i samfundet og i boligsektoren gennem de sidste 10 år har skabt nogle problemer især for unge familier, som boligpolitikken ikke har været i stand til at løse.

Dels er der sket en kraftig prisudvikling i byggeriet, dels er renten kommet op på et meget højt niveau. De gældende finansieringsordninger har, kombineret med inflationen, medført at etableringsudgifterne ved erhvervelse af bolig er blevet meget høje. Boligstøtteordningerne er ikke blevet tilgodeset tilstrækkeligt. Lavtlønnede småbørnsfamilier, helt unge småbørnsfamilier og enlige småbørnsmødre har ofte de ringeste boligforhold eller har belastende boligudgifter målt i forhold til indkomsten.

Som forklaring herpå fremhæves det i rapporten, at den største del af boligstøtten, nemlig fordelene ved rentefradragsretten til ejerboligerne, først og fremmest kommer familier med høje indkomster til gode, uanset børnetal. Rentesikringen gives ligeledes til boligen, uanset om lejerne har børn eller ej. Boligsikringens størrelse er ganske vist afhængig af børnetallet, men gives til et stadigt mindre antal børnefamilier, fordi indtægtsgrænserne ikke er reguleret i takt med pris- og lønudviklingen.

Det konkluderes i rapporten, at en omlægning af hele boligstøttesystemet, så støtten udelukkende gradueres efter husstandsindkomst og børnetal i forhold til en passende familiebolig, i væsentlig grad ville afhjælpe småbørnsfamiliernes boligøkonomiske problemer. Endelig nævnes det, at et ændret finansieringssystem, som giver lavere boligstartudgifter, også vil gøre det muligt for flere familier med mellemindkomster og lave indkomster at bosætte sig i nybyggeriet og i ejerboligerne.

Det fremgår af *betænkningens* kapitel 10 om de fysiske rammer, at en kvalitativt tilfredsstillende bolig er et meget væsentligt led i at sikre børn sunde og trygge opvækstvilkår. Hertil kommer, at de høje boligstartudgifter kan være en medvirkende faktor til forældrenes høje samlede erhvervsdeltagelse netop i en periode af børnenes tilværelse, hvor de har særlig behov for nær kontakt med de voksne. Forældrenes forståelige ønsker om at skaffe deres børn gode boligvil-

kår, f.eks. i et parcelhus, bliver derfor ofte betalt dyrt af børnene i form af manglende samvær med forældrene.

Dette forhold sammenholdt med boligudgifternes stærke belastning af mange børnefamiliers budget, fremhæver det centrale i overvejelser om boligfinansiering og boligstøtteordninger for børnefamilier. Kommissionen vil dog i den forbindelse lægge betydelig vægt på de strukturelle forhold på boligmarkedet, i første række på vilkårene for boligfinansieringen generelt set, idet småbørnsfamiliernes boligproblemer ikke kan anskues eller løses løsrevet fra forholdene på det samlede boligmarked.

Børnetilskud og børnebidrag

Dette afsnit vedrører dels offentligt regulerede kontantydelser til familier med børn (dvs. børnetilskud), dels privatretligt regulerede kontantydelser til børn (dvs. børnebidrag).

Det fremgår af rapporten om *børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold* at den *generelle* politik til støtte for børnefamilier må lægge hovedvægten på indgreb og regulering overfor arbejdsmarkedet og boligsektoren, på serviceydelser og på bundne kontantydelser og prisreduktioner, men kun i begrænset omfang på kontante ydelser til frit forbrug. Herudover bør den *selektive* poltik tage sigte på de børnefamilier, som har særlig behov for støtte, herunder af økonomisk karakter. Til gengæld er der for disse grupper i vidt omfang behov for betydelige forbedringer sammenlignet med de ydelser, der i dag stilles til disse børnefamiliers rådighed.

Generelt prioriteres anvendelse af kontante ydelser til frit forbrug således lavere end andre typer af støtte til børnefamilierne, og det erkendes, at der er behov for forbedringer af den direkte økonomiske støtte til de dårligst stillede børnefamilier, herunder især til de enlige forsørgere.

Det fremgår af *betænkningens* kapitel 6 om mål og midler i børnepolitikken, at den selektive børnepolitik kunne tage sigte på at udligne forskelle i børns levevilkår, både materielt og kulturelt. Dette forhold omfatter således meget andet end forbrugsmuligheder i traditionel forstand, f.eks. også bolig- og miljøforhold eller anvendelse af pladser i offentlige dagforanstaltninger.

Et led i grundlaget for mange børnefamiliers økonomiske vilkår er det bidrag der ydes fra en fader eller en moder til et barn, der bor hos den anden af forældrene. Dette bidrag er i henhold til loven om børns retsstilling i første række et led i en privatretlig aftale mellem forældrene (eller en administrativ afgørelse) til delvis sikring af barnets materielle underhold. Men det indebærer i anden række en offentlig forpligtelse, idet den person, der er berettiget til at indkræve bidraget, kan få det forskudsvis udlagt af det offentlige efter begæring. Der udlægges ca. 140.000 bidrag om året. Faderens normalbidrag er 50 pct. højere end moderens, og størrelsen af det offentligt sikrede bidrag afhænger således af, hvilken af forældrene barnet bor sammen med.

Særligt om børn af enlige forsørgere

75.000 børnefamilier – svarende til ca. 11 pct. af alle børnefamilier – har reelt enlige forsørgere. Der er ca. 107.000 børn i disse familier. Næsten alle enlige forsørgere er kvinder. Selv om det ikke længere anses for en hverken moralsk eller økonomisk katastrofe at være alene med et eller flere børn, så er de materielle vilkår for mange af de enlige mødre temmelig ringe. Også med hensyn til menneskelig kontakt er der ofte problemer. Mange enlige mødre er isoleret, delvis på grund af børnepasningsvanskeligheder, og denne mangel på kontakt kan også få særdeles uheldige konsekvenser i forhold til børnene.

Mange enlige mødre er belastede af at stå alene med ansvaret og mangler psykisk overskud på grund af træthed, stress el.lign. Mange enlige mødre med fuldtidsarbejde har dårlig samvittighed over ikke at have tid nok til at være sammen med deres børn til daglig. De, der f.eks. er arbejdsløse, har naturligvis ikke dette problem, men vil til gengæld ofte være i en meget presset situation på grund af økonomisk utyghed og usikkerhed om fremtiden. Selv om flertallet af de enlige mødre kun er arbejdsløse i overgangsperioder, mindsker det ikke deres øjeblikkelige økonomiske, boligmæssige og sociale problemer og disses indflydelse på deres småbørns trivsel og udvikling.

I rapporten om *børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold* er der nærmere redegjort for de enlige forsørgeres materielle levevilkår. De enlige forsørgere er først og fremmets belastet af det øgede ansvar, der er forbundet med at være alene om at opdrage og forsørge sine børn. Hertil kommer, at de enlige mødre typisk har en meget lang arbejdsuge, kun lidt fritid til at tage sig af deres børn og hyppigt en lav indkomst og dårlige boligforhold.

11.2. Principielle og langsigtede synspunkter

Betaling for dagforanstaltninger for børn

Dagforanstaltninger for små børn – dvs. vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner og dagpleje – har tre hovedfunktioner, som forudsætning for det private og offentlige arbejdsmarkeds produktion og serviceydelser gennem forældrenes erhvervsdeltagelse, som et led i kønnenes ligestilling, og som et led i samfundets pædagogiske tilbud til børnene. Som det fremgik af kapitel 8 understreger disse funktioner nødvendigheden af, at der er pladser ved offentlige dagforanstaltninger til alle børn, hvis forældre ønsker det.

Der er således en klar forbindelse mellem dagforanstaltningernes funktioner og behovet for en udvidelse af *kapaciteten*. Der kan imidlertid næppe siges at være en tilsvarende entydig sammenhæng mellem funktionerne og *prisfastsættelsen,* dvs. størrelsen af forældrebetalingen.

På *den ene side* taler dagforanstaltningernes delvise karakter af forudsætning for erhvervsdeltagelse nærmest for, at forældrene burde betale i hvert fald en del af udgiften, idet erhvervsarbejdet giver dem

Hverdag i børnehaven – ude og inde.

209

et grundlag for at deltage i finansieringen. Denne delvise betaling for barnets ophold burde relateres til forældrenes indtægtsforhold, således at grænserne for begyndende betaling blev hævet i forhold til de nugældende regler, og således, at betalingen var stigende med stigende indtægt, men med et maksimum der ikke må være så højt, at det i forbindelse med beskatning kan hindre forældrenes erhvervsdeltagelse. Den nære sammenhæng mellem dagforanstaltningernes funktion og forældrenes erhvervsdeltagelse kunne videre tale for, at betalingen blev gjort fradragsberettiget i forbindelse med opgørelsen af lønmodtagerfradraget på selvangivelsen.

På *den anden side* taler dagforanstaltningernes pædagogiske funktion entydigt for, at dette tilbud fra samfundet til alle børn fuldt ud skattefinansieres, dvs. uden direkte forældrebetaling. Siden almueskolens indførelse i 1814 har det været almindeligt accepteret, at samfundet skal sørge for den grundlæggende undervisnig og retten til undervisning er grundlovsfæstet. Under hensyntagen til de sociale forandringer der er sket gennem dette århundrede må det anses for logisk, at en tilsvarende forpligtelse foreligger overfor 0-6 årige børns grundlæggende udvikling og opdragelse. Det er vanskeligt at begrunde en forskellig vurdering af børn i førskolealderen og børn i skolealderen, både ud fra hensyn til barnet, til familien og til samfundet. Den traditionelle opfattelse har været, at skolens tilbud er en samfundsmæssig investering, der skal være gratis og tilgængelig for alle børn. Førskolens tilbud anses for et pasningsforbrug, som forældrene skal betale for, og ikke alle børn får del i dette sociale og kulturelle samvær. Imidlertid forholder det sig nu således, at skolen også »passer«, og at daginstitutionen også »uddanner«. Samfundet må derfor have samme interesse i og forpligtelse til at støtte de fremtidige medborgere pædagogisk som i at uddanne den fremtidige arbejdsstyrke. Der ligger heri både kulturelle og samfundsøkonomiske hensyn, uden at der er tale om indgreb i forældrenes traditionelle óg lovfæstede ansvar for børnene.

Ved en afvejning af disse delvis modstridende synspunkter omkring forældrebetalingen må der også tages hensyn til de administrative konsekvenser og til samordningsproblematikken, hvis der ved stigende indtægt opkræves stigende forældrebetaling, samtidig med at andre tilskud, f.eks. boligsikring, nedtrappes. Endelig skal det fremhæves, at selv en forældrebetaling, der er beskeden i forhold til de samlede udgifter, kan virke begrænsende på mange forældres motivation for at benytte dagforanstaltningerne som et pædagogisk tilbud.

Børnekommissionens flertal mener at hensynet til at ligestille dagforanstaltningernes og folkeskolens pædagogiske funktioner og hensynet til at ligestille samfundets forpligtelser for børn under og over skolealderen taler for, at udgifterne til dagforanstaltninger fuldt ud bør skattefinansieres, dvs. at der ikke skal opkræves betaling af forældrene.

Forældrebetalingen bør dog ikke afskaffes fuldt ud før der er pladser

ved offentlige dagforanstaltninger til børn, hvis forældre ønsker at benytte dem. Kommissionen vil således på kortere sigt klart prioritere hensynet til kapaciteten over afskaffelse af forældrebetalingen.

Boligstøtteordninger og boligfinansiering

Småbørns boligforhold afhænger først og fremmest af deres forældres økonomiske formåen, men også den konkrete udformning af boligpolitikken spiller en væsentlig rolle for om børnene kan få tilfredsstillende boligforhold. Da boligudgiften er en meget væsentlig post på mange unge børnefamiliers budget, har boligpolitikken derfor også stor indflydelse på børnefamiliernes samlede økonomiske situation og dermed på børnenes levevilkår. Hertil kommer, at småbørnsfamilierne har særlige vanskeligheder på boligmarkedet, fordi de er sidst i boligkøen og ikke har mange valgmuligheder. Skal de skaffe sig en rimelig bolig, er det forbundet med store udgifter, som skal lægges til de øvrige udgifter til etablering og omsorg for børnene.

Børnekommissionens principielle overvejelser om boligstøtteordninger og boligfinansiering tager udgangspunkt i et ønske om at sikre alle småbørnsfamilier adgang til en kvalitativt tilfredsstillende bolig. På grund af de strukturelle forhold på det danske boligmarked – herunder i første række finansieringssystemet – kan disse overvejelser ikke adskilles fra mere generelle vurderinger af, hvorledes det samlede boligmarked fungerer og kan påvirkes.

Langt den overvejende del af boligbyggeriet og forbedringer af de eksisterende boliger finansieres via realkreditinstitutionerne, der er bemyndiget til at udstede og sælge obligationer med pant i fast ejendom. Realkreditsystemet er bl.a. karakteriseret ved, at lånene tilvejebringes via det almindelige kapitalmarked og forrentes til den rente, der er gældende her på det tidspunkt, hvor lånet optages. Endvidere ved, at lånene er annuitetslån, dvs. at der betales samme ydelse (rente plus afdrag) hvert år, og at ydelsens størrelse afhænger af renteniveauet på det tidspunkt lånet optages og af lånets løbetid.

Det danske boligfinansieringssystem er ret usædvanligt i Europa, idet mange af de øvrige lande har holdt boligfinansieringen ude fra det almindelige kapitalmarked. Dette medfører, at man i disse lande får politisk mulighed for direkte at fastsætte renten på lån til boligbyggeri og samtidig bestemme hvilke former for boligbyggeri, der skal have adgang til denne kredit.

Disse træk ved det danske boligfinansieringssystem har bl.a. medført en alt for høj boligudgift i familiernes etableringsfase, fordi den reale ydelse, specielt i en tid med høj inflation og rente, tynger væsentligt mere i begyndelsen af lånets løbetid end senere. Dette forhold er i kapitel 11.1. fremhævet som et helt afgørende økonomisk problem for mange småbørnsfamilier, først og fremmest for ejere. Hertil kommer, at de gældende regler om fradrag af prioritetsrenter dels belønner et relativt overforbrug af bolig, dels giver større tilskud jo højere indkomsten er – og er uafhængig af om der er børn i husstanden eller ej – og dels virker blokerende for en nødvendig

omlægning af det eksisterende skattesystem. Endelig har muligheden for at belåne de samfundsskabte værdistigninger på jord og fast ejendom haft en række utilsigtede fordelingsmæssige og uacceptable samfundsøkonomiske konsekvenser.

Men inflationen og den høje obligationsrente har også medført en væsentlig forøgelse af udgifterne i nyopført lejebyggeri. I de seneste år er der, også som konsekvens af de indgåede boligforlig, sket betydelige prisstigninger i store dele af den ældre boligmasse, men da udgangspunktet her var en lavere husleje, består der stadig en vis forskel mellem huslejen i det nye og det ældre byggeri.

Børnekommissionens flertal mener, at der bør ske en fundamental ændring af vilkårene for den danske boligfinansiering, således, *at* der sker en udjævning af børnefamiliernes udgifter over livsløbet, *at* familiernes valg af boligform ikke forvrides, og således, *at* finansieringsformen ikke indebærer utilsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser, f.eks. ved at blokere for en effektiv skattepolitik.

For det *første* bør der ske en reel ligestilling i det offentliges direkte og indirekte tilskud pr. bolig – uanset om der er tale om ejerboliger eller lejerboliger, for øjeblikket er det gennemsnitlige tilskud pr. ejerbolig 2-3 gange så stort som det gennemsnitlige tilskud pr. lejerbolig.

For det *andet* bør der ske en reform af finansieringsvilkårene for boligbyggeri og boligforbedring. Boligfinansieringen må helt frigøres fra det almindelige kapitalmarked, dels således at det ikke bliver private obligationskøbere, men det offentlige, der finansierer boligbyggeriet, og dels således, at størrelsen af renten – og dermed børnefamiliernes boligudgifter – ikke længere fastsættes af udbud og efterspørgsel på kapitalmarkedet, men kan bestemmes af regering og folketing ud fra politiske overvejelser om befolkningens boligbehov i almindelighed og småbørnsfamiliernes boligbehov i særdeleshed.

For det *tredje* bør det sikres, at en fremtidigt offentligt formidlet boligfinansiering ikke kan omdannes til privat forbrugsudvidelse gennem belåning af værdistigningerne i fast ejendom. En reform af boligfinansieringen må derfor overvejes i nøje sammenhæng med ændringer i skattepolitikken, herunder især rentefradragsmulighederne og med ændringer i vilkårene for optagelse af forbrugslån mod sikkerhed i ejerboliger.

For det *fjerde* må der ske en så væsentlig omlægning og udvidelse af den eksisterende boligsikringsordning, at også de dårligst stillede småbørnsfamilier får mulighed for at etablere sig i en lejerbolig, der opfylder de grundlæggende krav til en moderne standard.

Børnetilskud

Børnetilskud er en ubunden kontantydelse og består derved i en offentligt formidlet overførsel af generel købekraft uden modydelser fra børnefamiliernes side. Anvendelsen af ubundne kontantydelser forudsætter en antagelse om, at særlige grupper af familier i første

række skiller sig ud ved, at de mangler købekraft. I sådanne tilfælde forekommer indkomstoverførsler at være en rigtig løsning. Forbrugets sammensætning påvirkes ikke, men der sker en generel forbedring af børnefamiliens forbrugsmuligheder.

Behovet for overvejelser om anvendelse af økonomiske kontantydelser er således en konsekvens af indkomstforskelle i samfundet og bliver derved et led i en fordelingspolitik, der tager udgangspunkt i en antagelse om, at det er i samfundets interesse at kompensere for de indkomstmæssige uligheder. Denne interesse er særlig åbenbar, når det gælder børns forhold, idet de ikke selv har mulighed for at erhverve sig en indtægt ved egen produktionsindsats. Behovet for en økonomisk omfordeling må siges at være til stede, idet der gør sig betydelige forskelle gældende i det danske samfund med hensyn til erhvervelse af arbejds- og kapitalindkomster.

Men anvendelsen af kontante ydelser sætter ikke ind på at ændre de dybere liggende årsager til indkomstforskellene mellem de enkelte grupper af børnefamilier. Dette kræver foranstaltninger, der mere direkte tager sigte på at mindske årsagerne til de fundamentale indkomstforskelle i samfundet. For børnefamilier vil en sådan politik først og fremmest bestå i *at* sikre lige adgang til uddannelse, *at* sikre forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder ikke mindst i forbindelse med graviditet og fødsel, *at* sikre forudsætningerne for denne tilknytning, herunder etablere et tilstrækkeligt antal dagforanstaltninger for børn til en overkommelig betaling samt *at* mindske forskellene i boligstandard og boligudgifter.

Men selv om der gennemføres radikale foranstaltninger for at udjævne de fundamentale indkomstforskelle i samfundet – herunder tilvejebringe arbejde til alle der ønsker det – vil der efter kommissionens opfattelse altid være behov for at supplere de økonomiske vilkår for de dårligst stillede børnefamilier, også med kontante ydelser til frit forbrug.

Imidlertid mener Børnekommissionens flertal, at anvendelsen af kontante ydelser til frit forbrug som et led i en politik til støtte for børn og deres familier på længere sigt må omlægges således, at de i første række kommer familier med særlige behov for økonomisk støtte til gode, d.v.s. lavindkomstfamilier, enlige forsørgere og de nuværende modtagere af det særlige børnetilskud.

En sådan omlægning af anvendelsen af de generelle børnetilskud skal imidlertid ses i sammenhæng med kommissionens flertals tilsvarende langsigtede overvejelser om afvikling af forældrebetalingen for dagforanstaltninger og om ændrede vilkår for boligfinansieringen og af boligstøtteordningerne, med henblik på at nedbringe småbørnsfamiliernes boligomkostninger. En omlægning af de generelle børnetilskud vil derved ligge i naturlig forlængelse af kommissionens flertals ønsker om en omprioritering af samfundets samlede økonomiske støtte til børnefamilier over mod mere målrettede ydelser, der sikres anvendt i overensstemmelse med barnets behov.

Det skal understreges, at overvejelserne om omlægning af de generelle børnetilskud ikke af kommissionen opfattes som værende i modstrid med forslagene i kapitel 8 om delvis økonomisk kompensation for forældre, der nedsætter deres daglige arbejdstid til 6 timer – tværtimod. En sådan økonomisk kompensation vil netop være målrettet, idet den forudsætter en daglig frigørelse af forældrene fra arbejdsmarkedet med henblik på at styrke kontakten mellem forældre og børn.

11.3. Forslag

Betaling for dagforanstaltninger for børn

Som det fremgår af kapitel 11.2. har børnekommissionens flertal den pirncipielle opfattelse, at udgifterne til dagforanstaltninger for børn på længere sigt fuldt ud bør skattefinansieres. Det fremgår imidlertid videre, at kommissionen prioriterer den nødvendige og påkrævede udbygning af kapaciteten højere end afskaffelsen af forældrebetalingen. Af kapitel 8.4. fremgår det, at ventelisterne – selv med kommissionens forslag til ændring af § 69 i bistandsloven – først kan tænkes afskaffet med udgangen af 1985. Det er derfor tidligst realistisk at forvente forældrebetalingen afskaffet på dette tidspunkt.

På den baggrund har Børnekommissionen overvejet betalingsreglerne og kan i den forbindelse støtte sig til de overvejelser, der er foretaget i rapporterne om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold og om småbørn, daginstitutioner og dagpleje. Udgangspunktet for de konkrete forslag fra disse udvalg har imidlertid været de gældende regler, hvorefter forældrebetalingen sker med udgangspunkt i foranstaltningernes driftsudgifter. Dette forhold ændres pr. 1. august 1981, hvorefter forældrebetalingen opgøres som en del af forældrenes socialindkomst.

Efter de fremtidige regler skal forældre med en socialindkomst, der ikke overstiger 40.000 kr. om året ikke betale for børns ophold i en offentlig dagforanstaltning. Denne grænse for bortfaldet af forældrebetalingen er for lav. Dette synspunkt deles af begge de nævnte udvalg. Børnekommissionen skal foreslå, *at grænsen dels hæves til 60.000 kr. pr. år og dels løbende pristalsreguleres.*

Oven på fripladsgrænserne er der med de nye betalingsregler lagt en kontinuerlig betalingsskala. Efter de nye betalingsregler øges den procentdel forældrene betaler, når socialindkomsten overstiger 40.000 kr. Samlet giver de nye regler mulighed for at opkræve en maksimal forældrebetaling på f.eks. omkring 1.500 kr. om måneden for en plads for 0-2 årige. Børnekommissionen kan tilslutte sig det principielle fordelingspolitiske hensyn, der ligger bag udformningen af den kontinuerlige betalingsskala, men finder det uacceptabelt, at der skal opkræves forskellig betaling for vuggestuer og dagpleje. Kommissionen er videre af den opfattelse, at betalingen for 0-2 årige kan blive uacceptabel høj, og skal derfor foreslå, *at der af den del af socialindkomsten, der ligger over den af kommissionen foreslåede fripladsgrænse*

på 60.000 kr., skal betales 10 pct. for en plads, såvel for 0-2 årige som for 3-6 årige. Børnekommissionen skal endvidere foreslå en *overgrænse for den maksimale forældrebetaling på 1.000 kr. pr. måned for pladser for 0-2 årige og på 500 kr. for 3-6 årige, uanset foranstaltningens karakter.*

Børnekommissionen skal i forlængelse heraf foreslå, at der åbnes mulighed for, *at de kommunale tilskud til nedbringelse af den maksimale forældrebetaling kan varieres efter forældrenes indtægtsforhold.* For øjeblikket kan tilskudd et kun gives med et lige stort beløb til alle pr. plads, uanset forældrenes indtægtsforhold.

Endelig skal Børnekommissionen foreslå, *at forældrebetalingen fastsættes efter det antal timer barnet er tilmeldt institutionen,* f.eks. således, at forældre der med udgangspunkt i kommissionens forslag vælger at nedsætte deres daglige arbejdstid til 6 timer også får nedsat betalingen for anvendelsen af dagforanstaltningerne tilsvarende. Herved vil betalingsreglerne komme til at indeholde et særskilt incitament til at nedsætte arbejdstiden – i forlængelse af kommissionens forslag om økonomisk kompensation.

Boligfinansiering og boligstøtteordninger

Som led i at realisere Børnekommissionens langsigtede overvejelser vedrørende de strukturelle forhold på boligmarkedet, herunder navnlig at tilvejebringe en afgørende offentlig indflydelse på finansieringen, har kommissionen overvejet nogle konkrete boligpolitiske forslag, der samtidig kan afhjælpe nogle af de mest akutte boligøkonomiske problemer for mange småbørnsfamilier.

Som det vil være fremgået er de høje boligetableringsudgifter et helt afgørende problem for mange børnefamilier. Såvel i rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold som i rapporten om småbørn i bolig og miljø påpeges det, at dette problem kan løses gennem indførelse af indekslån. Herved vil den reelle rente blive sænket betydeligt, til gengæld vil afdragene og dermed boligudgiften øges i takt med den almindelige prisudvikling. Det indebærer, at børnefamiliernes samlede boligudgifter fordeles mere lige over tiden, navnlig undgås de høje startudgifter.

På baggrund heraf skal Børnekommissionens flertal foreslå, *at der indføres indekslån såvel ved finansiering af nybyggeri som ved køb af ældre boliger og i forbindelse med boligforebdringer.* Herved vil det også blive muligt for flere børnefamilier med mellemstore og lave indkomster at bosætte sig i nyere lejerboliger og i ejerboliger. Det fremgår af rapporten om småbørn i bolig og miljø, at en sådan ændring af boligfinansieringen ikke nødvendigvis vil indebære øgede statslige tilskud.

De nuværende regler for indkomstbeskatning medfører, at lav- og mellemindkomstfamilier får en mindre skattereduktion ved køb af ejerbolig end børnefamilier med en høj indkomst. En mere lige fordeling af denne skattereduktion til ejerboligerne vil kunne sænke nettoboligudgiften hos lav- og mellemindkomstgrupperne med den

virkning, at flere af disse vil kunne købe ejerboliger, og at deres økonomi – også i etableringsfasen – vil blive mindre belastet. Børnekommissionen skal derfor med udgangspunkt i overvejelserne i rapporten vedrørende småbørn i bolig og miljø foreslå, *at der sker en ændring i fradragsreglerne for renter af gæld i egen bolig, således at alle husstande opnår samme skattemæssige fordel.* Dette kan for eksempel ske ved at omlægge rentefradraget til at være et fradrag i skatten istedet for i indkomsten. Dette kunne enten gælde generelt for alle fradrag eller specielt for fradrag af prioritetsrenter.

Endvidere skal kommissionens flertal foreslå *en udvidelse af rentesikringsordningen for det almennyttige boligbyggeri,* f.eks. således, at rentesikringen dels aftrappes senere, dels langsommere end for øjeblikket. Efter kommissionens opfattelse vil en sådan udvidelse være nødvendig, fordi indekslåneordningen ikke vil forbedre boligøkonomien hos børnefamilier der allerede har etableret sig i lejerboliger.

Børnekommissionen er opmærksom på, at der er trådt en ny lov om boligsikring i kraft den 1. januar 1980, og at beregningsgrundlaget fra 1. januar 1981 ændres fra at være den skattepligtige indkomst til at være socialindkomsten. Formålet med den nye boligsikringslov er bl.a. at mindske den hurtige aftrapning af boligsikringen ved stigende indkomst, især for familier med børn. Men boligsikringsordningen er fortsat indrettet på en sådan måde, at alt for få børnefamilier modtager boligsikring. Således fremgik det af kapitel 2, at kun ca. 47.000 børnefamilier modtog boligsikring i juli kvartal af 1980. Dette er et *fald* i antallet af modtagere efter den nye lovs ikrafttræden, hvor det modsatte var tilsigtet. Ordningen er samtidig – i modsætning til de foran omtalte mere generelle boligstøtteordninger – karakteriseret ved at kunne anvendes selektivt, idet den afhænger af indkomst og børnetal. Børnekommissionen skal derfor foreslå, *at boligsikringsordningen udvides, således at alle familier med børn, herunder navnlig enlige forsørgere, bliver økonomisk i stand til at flytte ind i det nyere lejerboligbyggeri.*

Endelig skal kommissionens flertal foreslå, *at der etableres et boligstøttesystem for børnefamilier, der ejer deres bolig,* evt. således, at der – efter visse kriterier for boligudgift, indkomst, børnetal og boligstørrelse – gives adgang til offentlige lån mod, at disse (og forrentningen heraf) indestår som en offentlig prioritet i boligen. Kommissionens overvejelser herom er delvis inspireret af reglerne i boligydelsesloven, men kommissionen skal pege på, at en direkte overførsel af denne lovs principper på en tilsvarende støtteordning for børnefamilier formentlig vil indebære en række utilsigtede konsekvenser, i første række som følge af børnefamiliens betydelig større mobilitet.

Børnetilskud og børnebidrag

Som det fremgår af kapitel 11.2. mener børnekommissionens flertal, at anvendelse af kontante ydelser til frit forbrug på længere sigt bør omlægges, således at de i første række kommer familier med særligt behov for økonomisk støtte til gode. Det blev understreget, at denne

omlægning skulle ses i sammenhæng med kommissionens forslag om fuld udbygning på dagforanstaltningsområdet, om afskaffelsen af forældrebetalingen på samme område, om reformer på boligfinansieringsområdet, om udvidelse af boligstøtteordningerne og endelig med forslaget om økonomisk kompensation for nedsat arbejdstid.

Gennemførelsen af disse forslag kan i givet fald først forventes realiseret over en årrække. Det indebærer, at der også akut er behov for overvejelser om ændringer af de økonomiske ydelser til børnefamilier.

Som en konsekvens af, at anvendelsen af målrettede serviceydelser og prisreduktioner prioriteres over anvendelsen af kontanttilskud, mener kommissionens flertal, at en udvidelse af det samlede beløb der fremover anvendes til forbedring af børns vilkår ikke bør anvendes til at forhøje det beløb, der samlet anvendes på børnetilskud. I tilslutning hertil tager kommissionens forslag sigte på, at sikre en omfordeling af de økonomiske ydelser til familier med børn.

Med udganspunkt i overvejelserne i rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold skal børnekommissionen derfor foreslå, *at det almindelige børnetilskud forhøjes med 50 pct.*, og *at det forhøjede børnetilskud fordobles*, hvorved det ekstra børnetilskud skulle kunne afskaffes.

For at sikre den tilsigtede omfordeling bør indtægtsgradueringen indledes ved et socialindkomstgrundlag på et noget lavere niveau end det nuværende, ligesom der bør ske en forhøjelse af den procent som børnetilskuddene aftrappes med ved stigende indtægt.

Børnekommissionen skal videre foreslå, *at alle typer af børnetilskud undergives fuld og automatisk regulering, og at udbetalingen sker uden ansøgning*, idet de særlige problemer omkring forhøjet (og ekstra) børnetilskud til enlige forsørgere falder bort, hvis kommissionens synspunkter vedrørende afgrænsningen af begrebet enlige forsørgere imødekommes.

Om *børnebidrag* er det kommissionens opfattelse, at det ud fra en børnepolitisk synsvinkel må anses for uheldigt, at størrelsen af det offentligt sikrede bidrag til et barn afhænger af, om barnet bor hos moderen eller hos faderen. Kommissionen skal derfor foreslå, *at der sker en ligestilling af fædres og mødres normalbidrag, således, at det sikrede bidrag kommer på højde med det gældende bidrag for fædre.*

Børnekommissionen finder det i den forbindelse nødvendigt at pege på, at gennemførelse af et normalbidrag for både mænd og kvinder, der kommer på højde med det nuværende bidrag for mænd, vil skærpe allerede eksisterende problemer i forbindelse med inddrivelse af forskudsvist udlagte bidrag. Den gældende praksis vedrørende bidragsfastsættelse medfører, at mange mindrebemidlede ikke kan betale og derved pådrager sig en stadigt voksende gæld til det offentlige. Dette problem øges ved en gennemførelse af kommissionens ovenstående forslag, som vil belaste de bidragspligtige mødre.

Ifølge praksis for inddrivelse af bidrag kan det sociale udvalg i kommunerne give henstand med betalingen, hvis den bidragspligtiges beskæftigelsesmæssige og økonomiske forhold taler for det. Denne praksis løser imidlertid ikke problemerne med den voksende gæld, som mange mindrebemidlede bidragspligtige pådrager sig. Kommissionen skal derfor foreslå, *at bistandslovens regler om bortfald af tilbagebetalingskrav efter en årrække også kommer til at gælde for mindrebemidlede bidragspligtige.*

Særligt om børn af enlige forsørgere

I rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold er der fremsat en række forslag til delvis afhjælpning af de enlige mødres dårlige materielle vilkår og dårlige tidsmæssige betingelser.

En række af disse forslag har allerede ligget til grund for overvejelser og konkrete forslag i nærværende btænkning. I kapitel 8 foreslås det, at enlige forsørgere, der nedsætter deres daglige arbejdstid til 6 timer, bør modtage en økonomisk kompensation, der svarer til dagpengemaksimum. Det foreslås videre i forrige afsnit i dette kapitel, at de forhøjede børnetilskud – som netop gives til reelt enlige forsørgere – bør fordobles. Endvidere tilgodeses enlige forsørgere automatisk ved tildeling og udmåling af andre indkomstafhængige ydelser, f.eks. prisreduktioner for dagforanstaltninger for børn eller beregning af boligsikring, fordi deres indkomster ofte vil være relativt lave.

I tilslutning til disse forslag, som vil indebære væsentlige forbedringer for de enlige forsørgere, har kommissionen imidlertid ønsket at fremsætte enkelte mere specifikke forslag til sikring af de enlige forsørgeres forhold.

I rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold peges der på, at der i en række tilfælde er behov for at kompensere ekstra for nogle af de særlige problemer, der rammer enlige forsørgere – og dermed deres børn. Disse kompensationer omfatter ikke kun det forhold, at enlige forsørgere ofte er ringere stillet end andre rent økonomisk, men også, at selve det at være alene om at opdrage og forsørge et eller flere børn kan være en sådan belastning, at det kan motivere en særlig støtte fra samfundets side.

Denne problematik forstærker betydningen af spørgsmålet om en afgrænsning af begrebet »enlig forsørger«. Ifølge de gældende regler i lov om børnetilskud og andre familieydelser ydes forhøjet og ekstra børnetilskud kun, når den der har forældremyndigheden over et barn reelt er enlig. En ugift person anses ifølge praksis ikke som reelt enlig – og dermed som berettiget til forhøjet og ekstra børnetilskud – hvis vedkommende lever sammen med en »tredje« person.

Kommissionens flertal mener, at denne afgrænsning af »reelt enlig« ikke er rimelig. Dels kan den indebære uønskede konsekvenser for den, der ønsker at forlade enligstanden, dels påfører den tredjeparten pligter i forhold til et barn, som i juridisk forstand er uvedkom-

mende. Det er særdeles uheldigt, at der med denne afgrænsning knyttes retsvirkninger til samliv med tredjemand med det resultat, at de tildelte ydelser fortabes. Der kan herigennem skabes urimelige vanskeligheder for den enlige moder, der ønsker at prøve at leve sammen med en anden. Dette er også uakceptabelt i forhold til barnet, da økonomisk ro om barnets opvækst er vigtig.

Et flertal i kommissionen skal derfor foreslå, *at samliv med tredjemand først skal gælde som forpligtende – således at de særlige ydelser til reelt enlige forsørgere fortabes – efter eet års forløb*. Herved kan de forkætrede og ydmygende »dyneløfterproblemer« undgås, og »etårsreglen« kan kontrolleres gennem folkeregistret.

Såvel i rapporten om børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold som i rapporten om småbørn og tidlig indsats konstateres det, at nedlæggelsen af mødrehjælpsinstitutionerne har medført, at der ikke længere eksisterer et offentligt organ med ekspertise vedrørende social og økonomisk støtte til unge gravide og abortsøgende. Nedlæggelsen af mødrehjælpen og overførslen af dennes funktioner til bistandsloven har efter kommissionens opfattelse ikke virket efter hensigten, herunder specielt i forbindelse med mulighederne for at give enlige mødre støtte til uddannelse.

Hjælp til enlige forsørgere bør ikke kun være af økonomisk karakter og tage sigte på de øjeblikkelige vanskeligheder. Den må også på længere sigt tage sigte på at give de enlige muligheder for at tilrettelægge deres tilværelse på en sådan måde, at de bliver i stand til at forsørge sig selv og deres børn. I en sådan sammenhæng vil der ofte være brug for hjælp til uddannelse. Ganske vist er der mange enlige, der i forvejen er uddannede eller har et arbejde, der giver tilfredsstillende mulighed for at klare også de økonomiske problemer. Men et tilbud om en uddannelse til alle de enlige forsørgere, der måtte ønske det, vil netop være i forlængelse af kommissionens overvejelser i kapitel 11 om også at sætte ind over for de dybereliggende årsager til f.eks. lave indkomster hos den enlige forsørger.

Som nævnt er det kommissionens opfattelse, at de *reelle* muligheder for at tilbyde enlige forsørgere – i første række de enlige mødre – hjælp til uddannelse er blevet væsentlig forringet efter indførelsen af bistandsloven. Det fremgår ganske vist af denne lovs § 42, at der, når det anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for at klare sig selv og sørge for sin familie, kan ydes hjælp til uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling. Men denne mulighed anvendes ikke i tilstrækkeligt omfang, dels på grund af tidspres hos de sociale sagsbehandlere, dels på grund af påholdenhed hos de sociale udvalg og dels fordi mange klienter er uvidende om deres muligheder og rettigheder. Resultatet er ofte, at de pågældende – hvis de er bistandssøgende – istedet får hjælp efter § 37, hvorefter der, når visse betingelser er opfyldt, skal ydes en sådan hjælp, at det modvirkes, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes (forbigående hjælp), og at de efter en tid går over på varig hjælp eller evt. får invalidepension.

På baggrund af ovenstående skal kommissionen forslå, *at alle reelt enlige forsørgere skal have ret til hjælp til uddannelse i medfør af § 42 i bistandsloven.*

Generelle forslag vedrørende økonomiske ydelser

Børnekommissionens flertal ser principielt med sympati på det fordelingspolitiske hensyn der ligger bag indførelsen af socialindkomsten som et teknisk grundlag for tildeling og udmåling af indkomstafhængige offentlige ydelser – i stedet for den skattepligtige indkomst. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at socialindkomsten i sin nuværende udformning kun er et meget beskedent skridt i den rigtige retning. Kommissionen skal derfor foreslå, *at der i det videre arbejde med socialindkomsten sigtes mod at tilvejebringe et indkomstgrundlag, der så dækkende som muligt er udtryk for modtagerens behov for sociale ydelser.*

Endelig er det Børnekommissionens opfattelse, at der må ske en hensigtsmæssig økonomisk samordning af skatter og sociale ydelser til børnefamilierne, med henblik på at sikre, at en forhøjelse af en børnefamilies husstandsinskomst ikke opsluges af højere skatter på den ene side og nedsættelse (aftrapning) af indtægtsregulerede offentlige ydelser på den anden side. Tildeling og udmåling af ydelser til børnefamilier må derfor ske ud fra samlede overvejelser om samspillet dels mellem disse ydelser indbyrdes og dels i sammenhæng med det offentliges skatte- og afgiftspolitik.

11.4. Mindretalsudtalelser

Et mindretal (Lis Møller og Inga Steiner Sørensen) udtaler, at kommissionens flertal i dette kapitel går langt ud over forudsætningerne for Børnekommissionens nedsættelse og sammensætning, ved at udtale sig om problemer som vel kan påvirke børnenes vilkår, men som ikke er specielle børneproblemer.

Skulle det være hensigten med kommissionens nedsættelse, at sådanne problemer skulle udredes på sagkyndig vis og uden politisk ensidighed, måtte kommissionen have haft en politisk alsidig sammensætning, og den økonomiske videnskab burde have været repræsenteret.

I dette kapitel bevæger flertallet sig således ind på fordelingspolitiske overvejelser, som er af en decideret partipolitisk karakter, idet flertallet uden videre går ud fra, at en fortsat indkomstudjævning er ønskelig, hvilket efter mindretallets opfattelse meget vel kan og bør diskuteres, men ikke på Børnekommissionens foranledning. Denne ambition, som flertallet lægger for dagen, kunne meget vel føre til, at praktisk taget alle samfundsproblemer kan inddrages under kommissionens arbejde, der i så fald blot ville blive udtryk for en halv snes personers mere eller mindre vel begrundede syn på samfundets hele opbygning og sammensætning.

Mindretallet tillægger det således fundamental betydning, at kom-

missoriet, under hvilket kommissionens medlemmer har påtaget sig at virke, klart fastslår, at »ansvaret for børnenes opvækst påhviler forældrene«. Mindretallet anser dette for den fundamentale ansvarsfordeling, som i og for sig kunne overflødiggøre mange ord i betænkningen. Mindretallet har dog ikke villet ændre alle ord, men ud fra den af regeringen fastsatte og her citerede ansvarsbestemmelse, erkender mindretallet, at der vel kan være behov for, at samfundet igennem sine lovgivende myndigheder søger at lette forældrene dette ansvar, men grænsen herfor må trækkes så skarpt op, at det kun bliver det ekstraordinære, som samfundet skal bistå forældrene med, medens hovedreglen bør være, at forældrene selv søger at bære ansvaret for egne børn.

Ud fra dette grundlæggende synspunkt mener mindretallet, at flertallet helt har overset alle økonomiske-politiske konsekvenser af forslag i dette kapitel, såvel som i mange andre af betænkningens kapitler. Det er mindretallet magtpåliggende at understrege, at en kommissionsbehandling må være sagkyndigt oplysende, informativ og blandt andet redegøre for omkostninger som følge af kommissionens forslag, hvilket flertallet ganske har forsømt.

Mindretallet kan ikke gå ind for gratisprincippet vedrørende daginstitutioner, men derimod gå ind for, at tre timer gøres gratis i lighed med børnehaveklasserne, så der ikke her sker en økonomisk forskelsbehandling.

Det forekommer også mindretallet, at flertallet helt har overset, at de almindelige økonomiske konjunkturer, hvorunder samfundet må indrette sig, kan tilsige, at ansvarlige politikere nødsages til at fravige principper, som de iøvrigt måtte være tilhængere af. Når der eksempelvis kræves ret høj forældrebetaling for daginstitutioner, hænger dette i almindelighed sammen med, at skiftende regeringer har anset det for nødvendigt at forlade gratisprincippet, selvom disse regeringer i almindelighed har været tilhængere af dette princip.

Mindretallet er også principielt ganske uenig med flertallet i den opfattelse, at »målrettede serviceydelser« bør prioriteres højere end »kontante tilskud«. Efter mindretallets opfattelse, giver disse sidste forældrene en større frihed og dermed øget valgmulighed for at anvende samfundets bistand på den, efter deres skøn bedste måde til gavn for de børn, de har ansvaret for. Denne valgfrihed anser mindretallet for i sig selv, alt andet lige, at være en fordel fremfor »målrettede serviceydelser«, som flertallet foretrækker. Disse vil i mange tilfælde øge et formynderi, som efter mindretallets opfattelse kan udvikle sig skæbnesvangert til skade for de individuelle hensyn, som de ansvarlige forældre må formodes at kende bedre end sagsbehandlere og pædagoger.

For tredive år siden betragtedes det af alle, økonomer og socialt kyndige, som en gevinst i familiepolitiken, at rabatordninger til gavn for familier med børn blev afløst af kontante børnetilskud. Mindretallet anser derfor vejen tilbage, som flertallet nu vil betræde, som et familiepolitisk tilbageskridt.

Mindretallet kan ikke gå ind for en afgrænsning af begrebet »enlig forsørger«, og dermed heller ikke for at de særlige ydelser først fortabes efter et års samliv med trediemand, og kan slet ikke se, hvordan det skulle give børnene mere ro. Mindretallet går ind for, at det forhøjede børnetilskud udbetales, så snart forsørgeren er reelt enlig, selvom dette sker midt i et kvartal, og at ekstra børnetilskud gives til hvert barn og ikke som nu, hvor der kun ydes eet ekstra børnetilskud, uanset om der er et eller flere børn i familien.

Mindretallet har hæftet sig ved flertallets udtalelse om, at »småbørnsfamiliernes boligproblemer ikke kan anskues eller løses løsrevet fra forholdene på det samlede boligmarked«. Mindretallet deler denne opfattelse men synes unægteligt, at det er præcis hvad flertallet forsøger i sit afsnit om boligpolitikken. Efter mindretallets opfattelse må denne behandles af et organ, som har en anden sammensætning end Børnekommissionen af 1975. Mindretallet giver med denne bemærkning iøvrigt afkald på at polemisere med flertallet om de ofte politisk delikate problemer, som boligpolitikken erfaringsmæssigt rummer.

Med hensyn til de forventninger flertallet stiller til indførelsen af begrebet socialindkomst, skal mindretallet ikke undlade at fremhæve, at dette begreb er indført i vor lovgivning udelukkende for at sikre et middel til at begrænse de sociale udgifter, herunder også udgifter til familier med børn. Hvorvidt det bliver en fordel for landets sociale system som helhed afhænger især af, hvorvidt det kan administreres, uden at det forudsætter en administration af en størrelse som ligningsvæsenet udgør. Mindretallet frygter tillige, at det vil give anledning til megen uro, når socialindkomstens praktisering vil betyde, at adskillige, herunder familier med hjemmeboende handicappede børn, vil blive berøvet ydelser de i dag modtager. Det har vakt bekymring under de gældende forhold, at indkomstforøgelser af relativ beskedent omfang har medført, at skatten er steget og sociale ydelser bortfaldet. Lettere bliver det ikke at forstå, at dette sker, uden at den til rådighed værende indkomst er øget.

Mindretallet beklager, at det ikke har været muligt at trænge igennem med synspunkter som ovenstående i kommissionen, endvidere har tre formandsskift i kommissionen efter mindretallets synspunkt slået kontinuiteten i kommissionsarbejdet i stykker.

Ud fra de her nævnte og redegjorte synspunkter kan mindretallet ikke deltage i flertallets indstilling, hvor gerne det end havde set, at kommissionen var nået frem til enige indstillinger, da erfaringerne viser, at en uenig kommission ikke i politiske kredse får den vægt, som en enig kommission ville have haft.

Kapitel 12: Forslag vedrørende børn med behov for særlig støtte

12.1. Indledende bemærkninger

Kapitel 1 i nærværende betænkning indeholder kommissionens indledende betragtninger, herunder en udlægning og vurdering af kommissoriet for kommissionens arbejde. Emnet for kommissionens vurderinger og forslag er børn og børnefamilier i bred almindelighed, omend med særlig vægt på de grupper af børnefamilier, for hvem udviklingen i samfundet har medført forringede vilkår.

Der er derimod ikke i kommissoriet belæg for at tage forholdene op for grupper af børnefamilier, der er karakteriseret ved at være i en helt speciel situation. Sådanne grupper omfatter f.eks. børn af indvandrere eller børn med vidtgående fysisk eller psykisk handicap. Selv om det ikke har været muligt at gå i dybden med beskrivelser og vurderinger af disse børnefamiliers forhold, vil kommissionen alligevel fremsætte nogle konkrete forslag i forlængelse af de i de foregående kapitler stillede mere generelle forslag.

12.2. Småbørn med fysisk eller psykisk handicap

I rapporterne fra udvalget vedrørende tidlig indsats og udvalget vedrørende daginstitutioner peges der på, at en del småbørn har sådanne fysiske eller psykiske funktionshæmninger, at der er behov for en særlig støtte. Det kan være vanskeligt at afgrænse denne gruppe, ikke mindst fordi der hersker usikkerhed om hvilke problemer, der er led i en i øvrigt normal udvikling, og hvilke problemer, der er indikatorer på en fejludvikling. Udvalget vedrørende tidlig indsats skønner på baggrund af en række undersøgelser, at omkring 15 pct. af småbørnene har psykiske eller legemlige problemer i en sådan grad, at det taler for en særlig medicinsk, pædagogisk og social indsats.

Den overvejende del af denne gruppe består af småbørn med psykiske, eventuelt psyko-somatiske, problemer, herunder de såkaldte adfærdsvanskelige børn og børn, der ikke er udviklet svarende til alderen, f.eks. på taleområdet. Denne type af trivsels- og udviklings-

problemer vil primært have rod i de sociale, herunder familiemæssige, omstændigheder, som de pågældende børn lever under.

Den forholdsvis hyppige forekomst af psyko-sociale problemer hos børn kan således betragtes som symptomer på de vanskelige vilkår, der som omtalt i kapitel 4 kendetegner mange småbørnsfamiliers situation i dag. Det er kommissionens opfattelse, at man igennem dels en gennemførelse af de i denne betænkning fremsatte forslag med sigte på at forbedre småbørns kontakt med deres forældre, dels en bevarelse og udvidelse af adgangen til de såkaldte socialpædagogiske fripladser i daginstitutionerne, vil kunne forebygge, og dermed mindske, sådanne problemer.

Handicappede småbørn

Anderledes forholder det sig med de småbørn, der har mere vidtgående fysiske og/eller psykiske handicap, og som derfor har behov for ekstraordinære støtteforanstaltninger. Der tænkes her først og fremmest på de børn, som tidligere har været omfattet af lovgivningen om særforsorg, dvs. åndsvage, epileptikere, vanføre, talelidende, blinde og svagtsynede samt døve og tunghøre. Hertil kommer børn med alvorlige psykiske lidelser (1). Endelig er der andre medicinske handicap som for eksempel kroniske luftvejslidelser (astma, cystisk firbrose), kroniske hjertelidelser, kroniske stofskiftesygdomme (sukkersyge) m.v.

I følge udvalget vedrørende tidlig indsats udgør disse børn, der har brug for intensive støtteforanstaltninger af forskellig art, omkring 3-4 pct. af småbørnene.

Hvad enten disse småbørn befinder sig på en institution uden for hjemmet eller vokser op i familien, eventuelt kombineret med andre tilbud en del af dagen, vil deres udvikling og trivsel på den ene side stille større og andre krav end de øvrige børns. Men på den anden side har de også, som nævnt i Socialstyrelsens rapport om »Handicappede børns optagelse i daginstitutioner«, de samme fundamentale behov som andre børn (2). Denne indsigt har i de senere år givet sig udtryk i en voksende tendens til at forsøge at sikre de handicappede børn en så normal tilværelse som muligt. Familierne har således fået økonomisk støtte med henblik på, at børnene kan forblive i familien frem for at vokse op i et institutionsmiljø, ligesom støttepædagog- og fripladsordninger har medvirket til, at mange er kommet ud blandt andre børn i almindelige daginstitutioner.

Forslag

Kommissionen er enig med udvalget vedrørende tidlig indsats i, at der med den administrative udlægning i 1980 af særforsorgens opgaver til kommuner og amtskommuner er taget et væsentligt skridt i retning af integrering og normalisering. Som præciseret af folketingets socialudvalg i forbindelse med betænkningen fra 1974 om forslag til lov om social bistand er det vigtigt, at udlægningen ikke i sig selv må komme til at betyde en forringelse af de tilbud, som retter sig mod særforsorgens klienter.

I en række henseender er der efter kommissionens opfattelse brug for en forstærket indsats. Det påpeges således af udvalget vedrørende tidlig indsats, at mange handicappede børn og deres forældre ikke har fået den nødvendige støtte. Problemet med den mangelfulde service har især været iøjenfaldende for åndsvage børn. Dette område har været underforsynet med hensyn til både medicinsk, pædagogisk og socialt personale ligesom en række institutioner er præget af en dårlig fysisk indretning. Hvad angår hjemmeboende åndsvage gælder, at disse familier er udtalt diskriminerede, idet de både med hensyn til økonomi, arbejdstid, mulighed for fritid m.v. er betydeligt ringere stillet end andre familier med børn uden handicap. Udvalget pointerer, at denne diskrimination ikke blot optræder i forhold til åndsvage, men at det er et generelt træk, at småbørnsfamilier med handicappede børn er stillet ringere end andre familier.

Den økonomiske bistand til familier med et hjemmeboende handicappet barn under 18 år har tidligere været ydet uden hensyn til forældrenes økonomiske situation. Med lov om ændring af social bistand (Lov nr. 158 af 16. januar 1980) er dette forhold ændret. Eksempelvis vil merudgiften ved barnets forsørgelse (bistandslovens § 48) – bl.a. særlig kost, medicin, befordring, aflastning (herunder lejlighedsvis hjemmehjælp), tabt arbejdsfortjeneste m.v. – fremover kun dækkes, hvis forældrene skønnes ikke selv at have midler til at afholde udgiften (3). Der er ligeledes sket en ændring af kriterier for tildeling af hjælpemidler (bistandslovens § 58), idet sådanne som hovedregel kun stilles vederlagsfrit til rådighed, hvis forældrenes socialindkomst ikke overstiger den aktuelt gældende indtægtsgrænse. Ligger den herover, betaler de selv 5 pct. af socialindkomsten over denne indtægtsgrænse (4).

Kommissionens flertal er enig i intentionerne bag de ændrede kriterier for økonomisk bistand til familier med hjemmeboende handicappede småbørn og mener, at det i betragtning af nedskæringerne på en række andre sociale områder kan være rimeligt, at økonomisk velstillede familier ikke modtager ydelser vederlagsfrit. Men samtidig er man i kommissionen generelt set usikker på, hvilke konsekvenser de nye kriterier vil få i praksis.

Kommissionen har imidlertid i den forbindelse konstateret, at socialministeren offentligt har udtalt, at det ikke er meningen med de ovennævnte ændringer i bistandsloven, at eet eneste handicappet barn skal sendes på institution, fordi forældrene ikke kan få den nødvendige økonomiske hjælp til at forsørge dem i hjemmet. Ministeren fastslog endvidere, at der fortsat altid skal ydes hjælp, hvis forældrene ikke selv har midlerne til at afholde udgifterne. I en pressemeddelelse af 22. december 1980 er det præciseret, at der også vil kunne ydes hjælp til dækningen af mindre merudgifter ved forsørgelsen, hvis familiens økonomi er så anstrengt, at selv forholdsvis beskedne ekstraudgifter vil være afgørende for, om barnet kan beholdes hjemme. Endelig understreges det, at socialministeriet vil

følge udviklingen over et par år for at påse, at de nye regler anvendes på den lempelige måde, som det er hensigten.

Pasningen af og omsorgen for hjemmeboende handicappede småbørn er en både tidkrævende og ofte belastende opgave. Kommissionen skal derfor foreslå, *at institutionskapaciteten udbygges, så hjemmeboende handicappede børn kan få udvidet adgang til i perioder at opholde sig på en institution eller et »aflastningshjem«*, som de er fortrolige med.

I betragtning af at forældrene ved at påtage sig opgaven med selv at passe et barn med vidtgående handicap rent faktisk sparer det offentlige for de betragtelige økonomiske udgifter, der er forbundet med institutionsophold, finder kommissionen, at man burde overveje en øget økonomisk bistand til hjælpeforanstaltninger af praktisk og aflastende karakter for grupper af familier med småbørn med vidtgående handicap. Samtidig finder man det væsentligt, at forældre i videst muligt omfang selv kan vælge, om aflastningen skal ske gennem midlertidigt ophold på institution, ved lejlighedsvis hjemmehjælp eller gennem andre løsninger, hvor f.eks. slægtninge, forældrenes bekendte eller andre mod vederlag træder hjælpende til. Med sigte på at give forældrene valgmuligheder skal kommissionen foreslå, at der indføres *ensartede betalingsregler for disse forskellige former for aflastning*.

12.3. Indvandrerbørn

I flere rapporter og på adskillige konferencer er der redegjort for, at der er behov for en særlig indsats over for 2. generation af indvandrere her i landet (5, 6, 7, 8, 9). Der tænkes herved på børn af forældre fra de såkaldte tredielande, men ikke på udenlandske børn fra de øvrige nordiske lande eller EF-lande, som kulturelt og religiøst ikke adskiller sig så afgørende fra danske børn.

Selvom der siden 1970 har været indvandrerstop, vokser antallet af indvandrerbørn. Det skyldes dels, at der kan finde familiesammenføring sted, og dels, at indvandrerne har et højt fødselstal. Der bor nu i Danmark i alt omkring 10.000 børn i alderen 0-6 år fra tredielande, fordelt på over 100 nationaliteter, ca. halvdelen kommer dog fra 4 lande: Tyrkiet, Pakistan, Jugoslavien og Marokko. Men indenfor de enkelte af disse lande er befolkningen delt op i forskellige kultur- og sproggrupper, hvilket betyder, at end ikke børnene herfra udgør en homogen gruppe. Langt den største del af indvandrerfamilierne bor i hovedstadsområdet (80 pct.), og resten er koncentreret om Århus, Odense og enkelte sjællandske og østjyske byer. Alt tyder på, at flertallet af indvandrerfamilierne på trods af den stigende arbejdsløshed vil forblive i landet, selv om mange håber at vende tilbage.

Indvandrerfamilierne kommer til Danmark fra samfund, hvor familielivet former sig fundamentalt anderledes end hos os. Børnenes tilværelse leves i selve hjemmet, som er flere generationers hjem, og

hvor den samlede familie bidrager med at lære børnene deres eget sprog, normer for opførsel og deres kulturs grundlæggende elementer, inden børnene begynder i skolen.

Når familien kommer til Danmark, har den vanskeligt ved at fortsætte denne livsform og det dermed forbundne opdragelsesmønster. I Danmark lever familien en kernefamilietilværelse, ofte isoleret fra de øvrige beboere i området, og de danske omgivelser kan ikke give sproglig og kulturel støtte i den opdragelse, indvandrerfamilierne ønsker at give deres børn. De tilbud om støtte, der stilles til rådighed for indvandrerfamilier ligesom for danske småbørnsfamilier, er nok mangfoldige i forhold til de ydelser, der gives i de lande, indvandrerne kommer fra, men det har vist sig, at de kun udnyttes i ringe omfang. Årsagen dertil angives at være, dels at mange indvandreres danskkunskaber er så ringe, at de simpelt hen ikke får kendskab til tilbuddene, og dels at tilbuddene ikke er afpasset efter indvandrernes ønsker og behov. Disse forhold kombineret med, at familierne typisk hører til de lavest lønnede og ofte bor i den dårligste del af boligmassen, betyder for børnene, at de får en række problemer, som er specielle for denne gruppe. Som nævnt i rapporten »Småbørn og tidlig indsats« er særligt *den større sygelighed* og *de psyko-sociale problemer*, der følger af fremmedgørelsen både i forhold til det danske samfund og i forhold til deres forældres kultur og dermed deres hjemlande, fremtrædende problemer.

Undersøgelser har vist, at indvandrerne benytter de forebyggende helbredsundersøgelser, dvs. graviditetsundersøgelserne og børneundersøgelserne, i klart mindre omfang end tilsvarende danske grupper, og at markant flere indvandrerbørn end danske børn har været hospitalsindlagte (10). En hospitalsindlæggelse, som selv for et dansk – og velfungerende – barn er en vanskelig situation, vil for et indvandrerbarn, som ikke er fortrolig med omgivelserne og sproget, ofte indbære risiko for psykiske skadevirkniger. En afgørende faktor for barnets oplevelse af hospitalsopholdet er, at barnets forældre selv er utrygge og ikke i stand til at yde barnet den støtte, det har behov for.

De psyko-sociale problemer opstår, når barnet bliver udsat for konflikten mellem forældrene og deres oprindelige kultur, som det har vanskeligt ved at tilegne sig, og det danske samfunds normer og krav. Som omtalt i rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« benytter kun få indvandrere daginstitutioner. De små børn bliver passet hjemme enten af mødrene, som lever meget isoleret og har et minimalt kendskab til dansk, eller hvis begge forældre arbejder, af ældre søskende, som selv har problemer med indpasningen i det danske samfund. Det betyder, at mange børn først kommer rigtig i berøring med dansk sprog og kultur, når de kommer i skole. De starter derfor ofte med sproglige vanskeligheder, hvilket bidrager til senere sociale nederlag.

Men mere alvorlig for udvikling af de psyko-sociale problemer end de manglende danskkundskaber ved skolealderen antages at være,

at børnene ofte heller ikke behersker deres modersmål. Sprogforskere påpeger, at beherskelse af modersmålet er det nødvendige fundament for en senere indlæring af andre sprog, hvorfor der består en fare for, at børnene senere bliver ikke tosprogede, men dobbelthalvsprogede. Hertil kommer, at sproget er det vigtigste middel, hvorved en generation overfører sin kulturelle arv til den efterfølgende generation.

Den ufuldstændige beherskelse af modersmålet griber ind i et barns personlighed på den måde, at barnet får vanskeligheder med at skabe sammenhæng mellem sine konkrete erfaringer og sin begrebsverden. Barnet får kun et mangelfuldt kendskab til den oprindelige sociale og kulturelle baggrund og dermed til nødvendigheden af de normer for opførsel, som dets forældre lærer det. Forældrenes sæder og skikke bliver derfor abstrakte og uden virkelig mening. Yderligere bliver disse normer ofte modsagt i situationer uden for familien. Indvandrerbørn, der helt fra små vokser op i et spændingsfelt med så indbyrdes modstridende krav og normer, har risiko for at udvikle en svag kulturel identitet, ligesom deres personlighed og ydre optræder kan blive præget af spaltethed. Børnene risikerer at blive rodløse.

Vi er også forpligtede overfor indvandrerbørnene.

Forslag

Målet for den specielle indsats over for indvandrerbørnene må efter kommissionens opfattelse være at gøre de generelle foranstaltninger for småbørnsfamilierne forståelige og acceptable for indvandrerfamilier og at øge børnenes egne muligheder for at udnytte samfundets tilbud om undervisning og uddannelse på lige fod med andre børn. Det må herved haves for øje, at integrationen foregår i den takt, børnene og deres forældre ønsker det, og at initiativer, der vokser frem mellem indvandrerne selv, støttes. Børnene må have muligheder for at opretholde deres egen nationale identitet, og der må tages hensyn til, at de specielle kulturelle værdier, som indvandrerne kan tilføre det danske samfund, ikke går tabt. Forslagene, der specielt sigter på børnene i indvandrerfamilierne, må være led i en *egentlig indvandrerpolitik*, som der er et påtrængende behov for.

For at imødegå den store sygelighed blandt indvandrerbørnene kan det være nødvendigt at ændre en række forhold i børnenes omgivelse, så som dårlige boligforhold og forkerte kostvaner, men det er også nødvendigt, at indvandrerfamilierne får kendskab til betydningen af den forebyggende indsats, altså at de motiveres til at benytte sig af graviditetsundersøgelserne, sundhedsplejerskebesøg, børneundersøgelserne m.v.

Kommissionen skal på grundlag af de erfaringer, der er gjort i Københavns kommune, støtte et forslag fra kommunens sundhedsplejersker om at aktivere mødrene (7). Det foreslås *at oprette »mødregrupper« med lokaler i de områder, hvor indvandrerfamilierne bor.* Formålet skal være at give kvinderne danskundervisning med oplysning om danske samfundsforhold og give dem lejlighed til at udveksle erfaringer om børnene med andre mødre og en tilstedeværende sundhedsplejerske. Erfaringerne viser, at der er et udtalt behov for kvindelig tolkebistand til at hjælpe mødrene både i forbindelse med sundhedsplejen, hos lægen, på bistandskontoret og på hospitalet.

Kommissionen skal derfor foreslå, *at der sker en central ansættelse af kvindelige tolke, for eksempel under den eksisterende tolkeordning i socialministeriet, med henblik på udstationering i de berørte kommuner.*

Endelig kan kommissionen anbefale, at der fortsat udarbejdes *pjecemateriale* på de vigtigste sprog vedrørende forhold omkring børnene, f.eks. ernæring, sygdomme o.l., som tager hensyn til indvandrernes begrebsverden og som viser situationer, de kan genkende og identificere sig med.

Børnenes sproglige vanskeligheder og de deraf følgende *psyko-sociale problemer* hænger som omtalt sammen med, at børnene ikke lærer deres modersmål fuldt ud, inden de begynder i skolen. Kommissionen mener på den baggrund, at børnene allerede tidligere må støttes i brugen af deres modersmål. En sådan støtte kunne gives i en daginstitution, hvis institutionen tilføres personale med de nødvendige kundskaber, og hvis daginstitutionstilbuddet iøvrigt indrettes således, at forældrene er motiverede til at benytte sig af det.

I rapporten »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje« gives tilslutning til et forslag fremsat i en rapport fra socialstyrelsen om indvandrernes anvendelse af dagforanstaltninger, om at søge utraditionelle løsninger vedrørende dagforanstaltningstilbud. Der opstilles 2 modeller, som begge indebærer, at børn af samme nationalitet og sproggruppe går på samme institution, hvor de kan få støtte ved tilegnelsen af deres modersmål.

Den første model er en daginstitution med to-sprogede børnegrupper samt dansk og to-sproget personale. Den anden model er en national-daginstitution enten som grupper i sammenhæng med danske institutioner eller selvstændige. Endelig foreslås særlige åbne daginstitutioner, som også kan anvendes af børn, der ikke er indskrevet i institutionen, og deres mødre.

Kommissionen skal foreslå, at *der bliver mulighed for inden for det almindelige daginstitutionssystem at give daginstitutionstilbud, der på en af de nævnte måder tager særlig hensyn til indvandrernes behov.*

12.4. Mindretalsudtalelse

Et mindretal (Lis Møller og Inga Steiner Sørensen) kan ikke gå ind for, at forholdene for hjemmeboende handicappede børn og deres familier forringes, uanset indtægt.

Kapitel 13: Prioriteringer og tværgående overvejelser

13.1. Indledende bemærkninger

I forbindelse med de konkrete overvejelser i de enkelte kapitler har kommissionen trukket nogle linier til de parallelle overvejelser i andre kapitler. De enkelte kapitler er delt op i forslag vedrørende problemer, der bør og kan løses umiddelbart og i overvejelser, der er mere langsigtede i deres karakter. Det gælder typisk om de langsigtede overvejelser, at deres realisering forudsætter bedre økonomiske betingelser kombineret med en mere bevidst og fundamental holdning til de børnepolitiske problemstillinger og deres sammenhæng med de mere generelle samfundsproblemer, eventuelt baseret på forsøg på at frembringe ny viden og afprøve også utraditionelle løsningsforslag overfor børns problemer.

Tilbage bliver herefter for det *første* et ønske for kommissionen om at medvirke til en prioritering af de enkelte forslag, der er fremsat i de foregående kapitler. For det *andet* et ønske om at overveje og foreslå anvendelse af mere tværgående løsninger på nogle børnepolitiske problemer.

Børnekommissionen erkender, at den til enhver tid eksisterende størrelse af den samlede produktion sætter rammer for den fordeling af goderne, der kan finde sted mellem de enkelte grupper af befolkningen. Enhver anden erkendelse forekommer urealistisk. Men kommissionen kan ikke acceptere, hvis ressourcefordelingen i et dynamisk samfund skal være statisk. Uanset de givne rammer – og uanset de øjeblikkelige balanceproblemer i den danske samfundsøkonomi – er det kommissionens opfattelse, at der er et markant behov for at forbedre forholdene for børn og børnefamilier. Beskrivelserne, vurderingerne og de konkrete forslag i denne betænkning er et bidrag til de politiske overvejelser om, hvorledes disse forbedringer kan føres ud i livet.

Det er Børnekommissionens opfattelse, at gennemførelsen af såvel de langsigtede som de mere aktuelle forslag er af afgørende betydning for de vilkår der tilbydes nutidens og fremtidens børn og børnefamilier. Børnekommissionens flertal anser ikke et eneste af de fremsatte forslag for at være urealistiske – tværtimod. Men kom-

missionen erkender, at nogle af forslagene er af en sådan karakter, at de først kan realiseres over en årrække, ligesom de forudsætter en holdningsænding og dermed en anden prioritering af de ressourcer, der afsættes til et offentligt formidlet forbrug.

I tilslutning hertil erkender kommissionen, at heller ikke alle de mere aktuelle forslag kan forventes realiseret umiddelbart. Kommissionen gør sig ingen illusioner om, at der med ét slag kan skabes den nødvendige økonomiske og politiske erkendelse og vilje overfor småbørns problemer. Kommissionen vil derfor blandt sine forskellige forslag fremhæve ni områder, hvor en hurtig indsats er påkrævet – uden at der herved er taget stilling til en fast rækkefølge. Det skal understreges, at den konkrete formulering af de enkelte forslag er gengivet specifikt i de enkelte forslagskapitler.

13.2. Principielle og konkrete prioriteringer

Principielle prioriteringer

Kapitel 6 om mål og midler i børnepolitikken indeholder de grundprincipper, der efter kommissionens opfattelse bør indgå centralt ved tilrettelæggelsen af en fremtidig politik til støtte for børn og deres familier, dels for at sikre at kommissionens forslag kan fungere efter deres formål, men også for at sikre mod utilsigtede, afledte konsekvenser af hensynet til børnene.

Ifølge disse principper må en børnepolitik bygge på, *at* der er ligestilling mellem kønnene, *at* der stræbes efter social lighed, *at* børn og forældre får såvel formelle som reelle valgmuligheder til at anvende de foranstaltninger det offentlige stiller til deres rådighed, *at* lovgivningen er fleksibel overfor de skiftende behov hos de enkelte familier, og *at* børnepolitikken må være neutral i forhold til forældrenes valg af samlivsform. Disse principper bør dels afspejle sig i den konkrete formulering om mål og indhold i de enkelte lovbestemmelser, dels i de kriterier og betingelser, der i forbindelse hermed fastsættes for tildeling og udmåling af de enkelte ydelser og foranstaltninger.

Disse principper har derfor ligget til grund for den nærmere udformning af forslagene i denne betænkning, og kan og bør efter kommissionens opfattelse derfor også anvendes som et mere overordnet udgangspunkt for de politiske beslutningstageres efterfølgende overvejelser om prioriteringer på det børnepolitiske område.

Andre dele af betænkningen indeholder tilsvarende principielle og tværgående overvejelser, der også bør indgå i denne sammenhæng. Som eksempler herpå skal det fremhæves, at kommissionen i vidt omfang prioriterer anvendelsen af forbyggende foranstaltninger frem for efterfølgende og behandlende. Flertallet prioriterer endvidere anvendelsen af serviceydelser og prisreduktioner over anvendelsen af kontante ydelser til frit forbrug, og ligeledes på nogle områder selektiv støtte til de dårligst stillede børnefamilier over en generel politik, der retter sig mod alle familier med børn.

Konkrete prioriteringer

1. Det bør sikres, *at hovedhensynet ved fastlæggelsen af barnets familieretlige stilling altid er hensynet til barnets tarv.* Lovgivningen bør derfor sikre, at barnet i videst muligt omfang får del i begge forældres ansvarsfølelse og omsorg, uanset forældrenes indbyrdes forhold. Barnets følelsesmæssige forhold til sine forældre vil ikke være afhængigt af, om forældrene lever sammen uden at være gift, om de lever i et ægteskab, eller om dette er opløst. Hensynet til barnets tarv taler endvidere for, at barnet respekteres som et selvstændigt individ med selvstændige rettigheder, herunder retten til ikke at blive udsat for vold i familien.

Kommisisonens flertal har derfor i kapitel 7 stillet forslag om, at forældre, der lever i et papirløst parforold og forældre, der bliver separeret eller skilt, skal have mulighed for at aftale, at de får eller bevarer forældremyndigheden over deres barn i fællesskab. Herudover mener kommisisonen, der er behov for en ændring af den gældende samkvemsretsordning. Der foreslås dels, at det i loven tilkendegives, at ordningen ikke er en ret for forældrene, men en ret for barnet til at omgås den af forældrene, som det ikke bor hos, og dels at kontakten mellem barn og den pågældende mor eller far bliver hyppigere.

Kommissionen mener principelt, at der ikke bør anvendes fysisk afstraffelse i opdragelsen af børn og tager derfor afstand fra en fortsat anerkendelse af forældrenes revselsesret. Det foreslås, at der i lovgivningen indføjes en principudtalelse mod anvendelse af revselse. Kommissionen har desuden påpeget behovet for en omfattende oplysning og debat i befolkningen om det uhensigtsmæssige, skadelige og moralsk forkerte ved at anvende fysisk vold og anden krænkende behandling overfor børn.

2. Det bør sikres, *at forældre og børn får bedre muligheder for at være sammen,* såvel i tiden lige efter fødslen som på almindelige hverdage i løbet af barnets opvækst. Behovet herfor skal i første række ses på baggrund af stigningen i forældrenes samlede erhvervsdeltagelse. Kommisionen forudsætter, at denne omfattende tilknytning til arbejdsmarkedet er udtryk for forældrenes frie valg – også hos mødre med helt små børn. Kommissionen ønsker ikke at påvirke forældrenes principielle tilknytning til arbejdsmarkedet, kun det tidsmæssige omfang – ud fra et hensyn til børnene.

Kommissionen har derfor i kapitel 8 stillet forslag om, at alle heltidsarbejdende forældre, der har børn i alderen op til og med 8 år, skal have ret til at nedsætte deres daglige arbejdstid til 6 timer. Formålet kan videre styrkes ved at gennemføre kommissionens forslag i kapitel 8 om barselorlov, dels om 26 ugers orlov til alle kvinder efter fødslen, dels om indledningsvis ret til fravær ihvertfald for forældre med syge børn under 4 år, og dels om en indledende adgang til barselorlov for alle fædre.

3. Det bør sikres, *at der sker en udjævning af de vilkår børn lever under,*

ikke mindst i materiel henseende. Dette forhold indebærer overvejelser om særlig støtte til de dårligst stillede børnefamilier, dvs. lavindkomstfamilierne og børnefamilier med en enlig forsørger.

Kommissionens flertal har derfor generelt ved udformningen af sine forslag taget hensyn til disse gruppers særlige situation. *Lavindkomstfamilierne* tilgodeses bl.a. ved forslagene i kapitel 8 om økonomisk kompensation ved nedsættelse af den daglige arbejdstid, ved forslagene i kapitel 11 om en forbedring af boligsikringsordningen og ved forslagene i kapitel 11 om betaling for dagforanstaltninger for børn. De *enlige forsørgere* tilgodeses herudover af forslaget i kapitel 11 om civilstand, dvs. om afgrænsning af begrebet »reelt enlige« og af forslaget i kapitel 11 om, at alle enlige forsørgere skal have ret til en uddannelse efter § 42 i bistandsloven.

4. Det bør sikres, *at alle børn, hvis forældre ønsker det, får adgang til en plads ved en offentligt formidlet dagforanstaltning*, enten i institution eller i dagpleje, efter forældrenes eget valg. Dette forhold er af helt afgørende betydning for langt de fleste forældres tilknytning til arbejdsmarkedet.

5. Det bør sikres, *at alle børn, hvis forældre ønsker det får et pædagogisk tilbud i form af et dagligt ophold i en institution.* Dette er det vigtigste led i samfundets pædagogiske tilbud til alle børn under skolealderen, som et supplement til tilværelsen og opdragelsen i hjemmet.

Kommissionen har derfor i kapitel 8 stillet forslag om, at primærkommunerne gennem en ændring af § 69 i bistandsloven forpligtes til at tilvejebringe et antal pladser ved offentlige dagforanstaltninger, der svarer til den konstaterede efterspørgsel. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at ligestilling mellem dagpleje og institution *ikke* indebærer, at kommunerne kan overholde deres forpligtelser ved *kun* at tilbyde dagpleje for f.eks. 0-2 årige.

Som tidligere nævnt har kommissionen prioriteret kapaciteten over nedbringelsen af forældrebetalingen. Det er i fortsættelse heraf kommissionens opfattelse, at også institutionernes kvalitet (dvs. personalenormering, indretning og andre former for fysisk standard) bør prioriteres over nedbringelsen af forældrebetalingen, men naturligvis lavere end den påkrævede fulde udbygning af kapaciteten. Der henvises iøvrigt til forslagene om forbedring af institutionernes kvalitet i kapitel 10 og om forældrenes betaling i kapitel 11.

6. Det bør sikres, *at alle børnefamilier får økonomiske muligheder for at etablere sig i en kvalitativt tilfredsstillende bolig.* Som forudsætning herfor bør det sikres, at boligfinansieringssystemet ikke medfører store startboligudgifter for børnefamilierne, ikke forvrider deres valg af boligform og ikke indebærer utilsigtede samfundsøkonomiske konsekvenser. Boligfinansieringssystemet har en dobbelt funktion, idet det dels påvirker udbuddet af boliger, dels boligens pris. Ændringer i boligfinansieringen kan derved varetage et tilsvarende dobbelt hensyn overfor børnefamilierne.

Kommissionens flertal har derfor i kapitel 11 stillet forslag om indførelse af indekslån, dels således at finansieringen frigøres fra det almindelige kapitalmarked, dels således at der sker en mere hensigtsmæssig fordeling af børnefamiliernes boligudgifter over tid. De aktuelle problemer for småbørnsfamilier, der bor til leje, kan dels løses generelt gennem forslagene i kapitel 11 om udvidelse og forbedring af rentesikringen, dels mere specifikt i relation til småbørnsfamilierne gennem forslagene ligeledes i kapitel 11 om forbedring af boligsikringsordningen, således, at også de dårligst stillede børnefamilier får mulighed for at etablere sig i det nyere lejerbyggeri.

7. Det bør sikres, *at der skabes udviklende og betryggende fysiske – dvs. bolig- og miljømæssige – omgivelser omkring alle småbørns opvækst.* Disse fysiske vilkår omfatter mange forhold. Selve boligens indretning og standard, legemuligheder for børnene, trafikforhold, forurening, de funktionsfattige nærmiljøer i de nye boligområder. De fysiske rammer har i første række direkte betydning for småbørnenes helbredstilstand og får i anden række indirekte betydning ved at udgøre rammen om småbørns udfoldelsesmuligheder, dvs. leg, samvær og aktiviteter med andre – både børn og voksne.

Kommissionen har derfor i kapitel 10 stillet en række forslag, der tager sigte herpå. Om boligkapacitet, byfornyelse og boliganvisning, om trafiksikring af børnenes nærmiljø, om forsøgsvirksomhed og om regler for de fysiske rammer i daginstitutionerne.

8. Det bør sikres, *at alle børn vokser op under sundhedsmæssigt betryggende forhold.* Forudsætningen herfor vedrører i vidt omfang en række af de forannævnte vilkår. Hertil kommer imidlertid mere specifikke sundhedsmæssige betragtninger, ikke mindst omkring fødslen og i barnets første leveår.

Kommissionen har derfor i kapitel 9 og 10 stillet en række forslag der tager sigte herpå. Om en udvidele af de fødselsforberedende kurser for vordende mødre og fædre, om en udvidelse af sundhedsplejerskens funktion, bl.a. i forbindelse med oprettelsen af lokale selvstyrende forældregrupper med adgang til konsulentbistand hos læger, socialrådgivere eller psykologer, og om at børn, der indlægges på mindre sygehuse, skal ligge på et særligt børneafsnit, hvor personalet skal være særligt uddannede til at tage sig af børnesygdomme.

9. Det bør sikres, *at helt specielle grupper af børnefamilier får forbedret deres vilkår.* Disse grupper omfatter indvandrerbørn, og børn med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap. Kommissionen har – som anført i kapitel 12 – ikke fundet det muligt at gå i dybden med disse særlige gruppers problemer.

På en række områder vil nogle af deres problemer blive afhjulpet ved gennemførelsen af kommissionens konkrete forslag. I tilknytning hertil er der imidlertid i kapitel 12 peget på en række forslag, der mere specifikt tager sigte på at forbedre forholdene for netop disse grupper. Kommissionen skal generelt henvise hertil, idet man

af flere grunde ikke finder, at der er reelle muligheder for at foretage en egentlig prioritering mellem forslagene til afhjælpning af disse forskellige gruppers vilkår. I første række fordi det forekommer kommissionen helt nødvendigt – og som et absolut minimum – at gennemføre de i kapitel 12 nævnte overvejelser og forslag.

13.3. Sektorafgrænsninger

Såvel i de fire rapporter fra kommissionens udvalg som i nærværende betænkning er det flere gange fremhævet, at det forhold, at det politiske og administrative ansvar for lovgivningen omkring børn og deres familier er opdelt i flere forskellige offentlige sektorer, indebærer en lang række problemer.

Det arbejdsområde, der beskrives i kommissoriet for Børnekommissionens arbejde dækker på centralt hold en lang række ministerier. Socialministeriet, arbejdsministeriet, indenrigsministeriet, undervisningsministeriet, boligministeriet og miljøministeriet. Hertil kommer de økonomiske ministerier, først og fremmest finansministeriet, hvor hele det økonomiske grundlag for fagministeriernes arbejde skulle samles og koordineres. Når der sker en koordination er det som regel ikke med udgangspunkt i eller under hensyntagen til børns forhold og opvækstvilkår, men af bekymring overfor betalingsbalancen eller erhvervslivets konkurrencevilkår.

Opdelingen på ministerier går igen i folketingets stående udvalg. Regeringen og folketinget bliver derved – allerede på grund af formelle og bureaukratiske strukturer – tvunget til at beskæftige sig med børns forhold stykvis og delt. Ikke samlet, ikke koordineret, ikke overvejet ud fra helhedsbetragtninger. Opdelingen går igen i kommuner og amtskommuner, selvom administrationsenhederne og udvalgene er færre.

Det er ikke nødvendigvis et problem, at børns vilkår behandles i flere sammenhænge eller af organer, der tager hver deres synsvinkel op. Denne betænkning er som tidligere nævnt også opdelt. De praktiske forhold tilsiger det. Problemer opstår, fordi der ikke på politisk og administrativt niveau sker en tilstrækkelig effektiv koordination mellem de forskellige ansvarlige organer. Dette kommer til udtryk i en række sammenhænge – også omkring børns forhold. Et tydeligt eksempel er forholdet mellem socialsektoren og skolesektoren.

Primærkommunernes socialforvaltning og skoleforvaltning og deres institutioner er vidt forskelligt opbygget. Årsagen hertil er dels, at opgaverne er forskellige, men især også fordi der er forskelle i historiske forudsætninger og lovgivningskrav til opbygningen af organisationen. Begge forvaltninger hører under et stående politisk udvalg, de er nedsat af kommunalbestyrelsen og er i en række relationer undergivet dennes beslutningskompetence. Men der er betydelige forskelle i den politiske og administatrative struktur, for eksempel for så vidt angår styrelseslovgivning og ansættelsesforhold.

Resultatet af disse forskelle i politiske og administrative forhold er ofte, at det er svært at få de to sektorer til at fungere i sammenhæng og at få dem til at samarbejde – også selv om det er de samme børn, de begge har med at gøre.

Det er derfor kommissionens opfattelse, at man såvel på centralt som på decentralt plan bør forholde sig mere målbevidst og kritisk til mulighederne for samordning på tværs af de administrative forvaltninger og de politiske udvalg.

Der bør i den forbindelse iværksættes forsøgsordninger med henblik på afprøvelse af forskellige strukturer, jfr. nedenfor. Det må være de samlede funktioner overfor småbørnsområdet, der er afgørende for, hvilken struktur, ansvarsfordeling og samarbejdsmodeller der vælges. Hertil kommer, at det må anses for vigtigt, at der udarbejdes fælles regler og vejledninger for skolesektorens og social- og sundhedssektorens indsats på småbørnsområdet.

Endelig skal kommissionen i forlængelse af overvejelserne i rapporten om småbørn og tidlig indsats pege på, at der i mange kommuner kan være behov for at koordinere det tværgående samarbejde mellem de enkelte faggrupper, bl.a. for at råde bod på sektorafgrænsningerne.

13.4. Børn i den overordnede planlægning

Kommissionen mener, at overstående bl.a. peger på, at der bør tilvejebringes nogle formelle strukturer og organer for at sikre, dels at den lovgivning der direkte vedrører børns forhold vurderes og udformes sammenhængende ud fra et helhedssyn, dels at den generelle lovgivning om andre forhold i samfundet også vurderes ud fra deres konsekvenser for børn og børnefamilier.

Kommissionen har overvejet forskellige muligheder for at sikre disse hensyn.

Som nævnt i kapitel 5 er der i Norge etableret en familie- og ligestillingsafdeling som en del af forbruger- og administrationsdepartementet i den norske centraladministration. Kommissionens flertal skal foreslå, at der oprettes et administrativt organ i Danmark, der ligesom det norske har til opgave at varetage overvejelser om børnefamiliers levevilkår gennem at koordinere de lovgivningsmæssige og andre initiativer, der direkte eller indirekte har indflydelse på børns og børnefamiliers vilkår.

Dette kan bl.a. ske ved, at det pågældende organ får alle lovforslag o.lign. til høring for at overveje deres konsekvenser for børn og børnefamilier. Det er kommissionens flertals opfattelse, at det administrative organ (afdeling eller departement) skal etableres med en egentlig kompetence og beføjelser under ministeransvar, men flertallet har ikke ønsket at pege på en ressortmæssig placering i forhold til de eksisterende ministerier.

Kommissionen har ikke ment at kunne anbefale nedsættelse af et børneråd eller af en særlig børneombudsmand.

13.5. Børn i den kommunale økonomi

Ifølge den sociale, sundhedsmæssige og anden lovgivning har de enkelte kommunalbestyrelser en række forpligtelser overfor børn og deres familier. Disse forpligtelser omfatter mange forhold (f.eks. dagforanstaltninger, primær sundhedspleje, rådgivning og vejledning, økonomisk støtte), der enkeltvis og tilsammen har betydning for det enkelte barns opvæksktvilkår.

Det er ofte overladt til den enkelte kommune at fastsætte indholdet og omfanget af disse forpligtelser overfor de børn, der bor i kommunen – omend med et vist overopsyn fra staten. Der er derfor stor forskel på serviceniveauet mellem de forskellige dele af landet, og dermed på de rammer for børns vilkår, der kan påvirkes og fastsættes af den enkelte kommune.

Denne forskel skyldes bl.a. lokale forskelle i opfattelse af behovet for offentlige ydelser til familier med børn. Overvejelserne og forslagene i denne betænkning har bl.a. til formål at påvirke også lokale opfattelser af børns og børnefamiliers behov for offentlige ydelser og foranstaltninger. Det må imidlertid forudses, at en realisering af kommissionens forslag vil forstærke de tendenser, der i mange kommuner allerede i dag eksisterer, til en kommunaløkonomisk ond cirkel.

Denne onde cirkel består *generelt* i, at kommuner, der for det *første* har en befolkningsstruktur- og sammensætning, der medfører særlige sociale behov (mange enlige forsørgere, mange arbejdsløse, mange gæstearbejdere, mange pensionister, etc.), og som for det *andet* lever op til deres sociale forpligtelser gennem at have et højt serviceniveau (meget socialt boligbyggeri, opsøgende funktioner, mange dagforanstaltninger, etc.), for det *tredje* får et meget højt udgiftsniveau, en høj kommuneskat, og dermed på længere sigt en dårlig og anspændt økonomi.

For børnefamiliernes vedkommende kan dette *specifikt* medføre, at der sker en forringelse af de pågældende kommuners muligheder for *at* overholde deres forpligtelser omkring børnenes opvækstvilkår, *at* tage særlige initiativer – f.eks. anvende forsøg eller utraditionelle løsninger – for at støtte børnefamilier, eller blot for *at* udvise imødekommenhed overfor socialt belastede befolkningsgrupper, herunder også børnefamilier – f.eks. ved at give plads for almennyttige boliger. De kommuner, der fuldt ud søger at leve op til deres forpligtelser efter den sociale og anden lovgivning risikerer, at de højere skatter, der skal finansiere disse initiativer, jager de bedst stillede skatteydere, der måske ikke modtager særlig mange offentlige ydelser, over til andre kommuner, der gennem et mindre ambitionsniveau eller et bedre beskatningsgrundlag forekommer mere økonomisk attraktive at bo i. En sådan udviklig vil kun forværre den socialt aktive kommunes økonomiske situation. Misforholdet mel-

lem behovet i kommunen for sociale ydelser og muligheden for at finansiere disse bliver endnu mere udtalt.

Størrelsen af de årlige bloktilskud nærmer sig 20 mia. kr., og de fordeles til kommuner og amtskommuner efter såkaldte objektive udgiftsbehovskriterier. Disse kriterier har gennem 1970'erne omfattet indbyggertal, herunder fordelt på udvalgte aldersgrupper, vejlængde og for amtskommunernes vedkommende tillige antallet af sengedage på hospitalerne.

Fra 1980 indgår der også et egentligt socialt kriterium i bloktilskudsudmålingen. Dette kriterium omfatter antallet af enlige forsørgere i kommunen, antallet af ældre og utidssvarende boliger og antallet af nyere udlejningsboliger. Disse kriterier skulle specifikt udtrykke et behov for sociale ydelser.

Det er kommissionens opfattelse, at de nævnte problemer næppe kan løses fuldt ud gennem ændringer af kriterierne for bloktilskudsudmålingen. Årsagen hertil er bl.a., at kriterierne for at kunne anses for objektive, bl.a. skal udtrykke en årsagssammenhæng med udgiftsbehovet, ligesom de skal være upåvirkelige af kommunernes dispositioner. Men kommissionen opfatter indførelsen af et socialt kriterium som et positivt skridt og skal foreslå, *at der arbejdes videre med at tilvejebringe kriterier, der i bredest muligt omfang er udtryk for de reelle behov for sociale ydelser i kommunerne*, herunder ikke mindst til børn og børnefamilier.

Det er i fortsættelse heraf kommissionens opfattelse, *at der er behov for at vurdere finansieringsreglerne på det sociale og tilgrænsende område*, hvor en række af de gældende finansieringsordninger mellem staten, amtskommunerne og kommunerne kan virke blokerende overfor nytænkning, utraditionelle eksperimenter, forsøgsordninger og alternative løsninger på børnefamiliernes problemer.

Efter kommissionens opfattelse falder det uden for dens opgave og mulighed at stille konkrete forslag om gennemgribende reformer på dette område. Kommissionen skal dog foreslå, *at* der gives 50 pct's refusion af kommunernes udgifter til rådgivning og vejledning, svarende til refusionen for de andre ydelser efter bistandsloven, *at* det overvejes, hvorledes der kan gives særlig refusion til kommuner der satser på ydelser, der virker forebyggende og *at* der gives særlige tilskud (evt. som forhøjelse af gældende refusionsprocent) til kommuner, der iværksætter utraditionelle forsøg på det samlede børnepolitiske område.

13.6. Forsøgsordninger

I forlængelse af de anførte betragtninger om sektorafgrænsninger og ønsket om en øget sektorfleksibilitet skal kommissionen pege på, at der i langt videre omfang end for øjeblikket bør foretages forsøgsvirksomhed på tværs af social-, sundheds- og uddannelsessektoren og inden for de enkelte sektorer.

Der er peget på en række forslag til iværksættelse af forsøgsvirksomhed, såvel i kommissionens betænkning som i rapporterne fra udvalgene. Hertil kommer, at der i rapporten om småbørn i bolig og miljø er udarbejdet en række forslag til forskningsopgaver, analyser og undersøgelser om småbørn og miljøforhold i bred forstand.

Kommissionen skal generelt henvise til disse forslag om forsøg og forskning, men skal konkret fremhæve enkelte særligt påtrængende forhold.

For det første skal kommisionen foreslå, *at der konkret iværksættes forsøg med etablering af tværfagligt samarbejde i primærkommunerne*, jfr. det ovenfor omtalte. For det andet, *at der i alle primærkommuner i en given amtskommune gøres forsøg med at beskrive varetagelsen af børns interesser på tværs af sektorerne i alle kommuneplaner og lokalplaner*. For det tredje, *at der til alle primærkommuner i en given amtskommune i en forsøgsperiode på et par år gives 100 pct's refusion for rådgivning og vejledning til børnefamilier med et særligt behov for støtte*, f.eks. hvis forældrene hjemme passer et barn med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap. Endelig skal kommissionen foreslå, *at der generelt udvises fleksibilitet i forbindelse med eventuelle behov for dispensation fra gældende lovgivning med henblik på iværksættelse af forsøgsordninger o.lign. omkring børns og børnefamiliers forhold.*

13.7. Mindretalsudtalelser

Et mindretal (Agnete Engberg og Bengt Zachau Christiansen) foreslår, at der for at sikre et egentligt overordnet organ, både med hensyn til niveau og tværfaglighed, oprettes et råd med samme struktur som planlægningsrådet for forskningen, jfr. Lov nr. 199 af 24. maj 1972. Det er væsentligt, at et sådant råd kan være direkte rådgivende for regering og folketing. Det bør administrativt være hjemmehørende i statsministeriet.

Et andet mindretal (Lis Møller og Inga Steiner Sørensen) kan tilslutte sig en række af de af flertallet fremførte synspunkter i dette kapitel, men idet der henvises til mindretallets bemærkninger til kapitel 11, skal mindretallet tilføje, at de i punkt to nævnte forudsætninger ikke uden diskussion kan knæsættes som enstemmige mål for en børnepolitik. Mindretallet tager således forbehold overfor den tilstræbte sociale lighed, idet mindretallet ikke mener, at flertallet noget sted har klargjort, hvad det forstår ved »social lighed«. Et indkomstkriterium kan ikke i den henseende lægges til grund, da udgifternes byrde kan hvile meget forskelligt fra familie til familie, og da tilvejebringelsen af den for samfundsøkonomien nødvendige opsparing næppe kan tænkes under en fuldstændig social lighed, hvortil kommer, at en række forhold, der er afgørende for tilvejebringelse af det tilstræbte mål, ligger ganske uden for ethvert samfunds indflydelse og påvirkning, f.eks. de forskelle, som findes fra fødslen.

Mindretallet frygter, at flertallets forsøg på at tilstræbe social lighed

240

må indebære en økonomisk lighed mellem familierne, som hverken kan være ønskelig eller praktisk, da det vil få uheldige, måske dræbende følger for opvæksten og initiativet, hvorpå samfundets samlede velstand beror. Mindretallet kan helt medgive flertallet, at der sikres såvel børn som forældre »såvel formelle som reelle valgmuligheder« til at anvende de foranstaltninger, samfundet stiller til rådighed. Derfor betragter mindretallet det som inkonsekvent, at flertallet i kapitel 11 gik imod de kontante børnetilskud, der netop kan sikre reelle valgmuligheder. Af samme grund må mindretallet tage forbehold over for flertallets senere udtalelse om, at det prioriterer serviceydelser og prisreduktion over kontante ydelser. I samme afsnit prioriterer flertallet selektiv støtte til de dårligst stillede over en generel støtte til alle familier med børn. Efter mindretallets skøn må hensynet til de dårligst stillede henvises til den almindelige sociale lovgivning, især bistandsloven.

Mindretallet kan ikke gå ind for forslaget om fælles forældremyndighed hverken i papirløse forhold eller ved separation og skilsmisse. Børn har brug for tryghed, og det vil give stor utryghed at skulle skifte opholdssted ustandseligt, det giver ingen mulighed for faste kammeratskaber, det giver usikkerhed hos barnet om, hvem det egentlig er, der bestemmer. Flertallet har givet udtryk for, at hvis ordningen ikke fungerer, skal forældremyndigheden overgå til den ene af forældrene, hvilket efter mindretallets opfattelse medfører, at barnet skal igennem to »skilsmisser«. I stedet for fælles forældremyndighed mener mindretallet, at der bør ske en udvidelse af samkvemsretten.

Vedrørende den anførte ophævelse af revselsesretten henviser mindretallet til den opfattelse, det anførte i kapitel 7.

Mindretallet mener, at flertallet er kommet alt for let til forslaget om indførelse af adgang til 6 timers arbejdsdag for forældre med børn under 8 år, som indebærer kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Et sådant forslag burde en kommission ikke fremføre uden forhandling med arbejdsmarkedets parter og uden en nøje undersøgelse af den fordyrelse af produktion og eksport, som gennemførelse af et sådant forslag kan medføre. Mindretallet henviser iøvrigt til sine tidligere fremsatte bemærkninger om barselorlov m.v.

Mindretallet kan ikke bifalde flertallets syn på boligpolitikken, men som anført til kapitel 11, mener mindretallet, at boligpolitikken som sådan ligger udenfor den naturlige afgrænsning af Børnekommissionens opgaver, i hvilken forbindelse mindretallet blot skal pege på, at den skete fremhævelse af indexlån dokumenterer kommisionens manglende indsigt i boligpolitik. Ved indexlån vil familier med børn blive udsat for en stadig stigende husleje i takt med inflationen, efterhånden som børnene vokser og stiller øgede krav til forældrene.

Mindretallet synes, at flertallet med alt for megen arrogance omtaler hensynet til betalingsbalancen i forbindelse med koordineringsopgaver. Også for en børnevenlig politik er det vigtigt, at der tages

hensyn til betalingsbalancen og »erhvervslivets konkurrencevilkår«. Også børnenes velstandsniveau og dermed trivsel kan være afhængig af noget så »odiøst« som erhvervslivets konkurrencevilkår. Øget arbejdsløshed og faldende indkomster synes ihvertfald ikke at kunne være et mål for Børnekommissionen.

Mindretallet deler ikke flertallets overbevisning om, at afholdelse af flere møder på det ene eller andet niveau vil forbedre koordinering af opgavernes administration. Kun en klar kompetence- og ansvarsfordeling kan føre til koordinering, der bliver effektiv.

Mindretallet kan som i kapitel 11 tilslutte sig flere af flertallets bemærkninger med de her fremsatte forbehold.

Litteratur

Litteratur til kapitel 2: Småbørn og småbørnsfamilier: tal og tendenser.

1. Befolkningsprognoser 1979-2000. Landsprognose og regionale fremskrivninger. Statistiske Efterretninger 1980 A7.
2. Statistisk tiårsoversigt 1965 (s. 3).
3. Børnefamiliernes økonomi og arbejdsforhold. Børnekommissionen. Udvalgsrapport nr. 1. København 1980 (tabel 9.1.).
4. Kvindegenerationerne efter 1945, fordelt efter alder og antal levendefødte. Statistiske Efterretninger 1980 A4.
5. Se note 3 (tabel 9.6.).
6. Vagn Sele og Magna Nørgaard: Udviklingen i aborthyppighed gennem de senere år. Undersøgelser og beregninger af den illegale aborthyppighed før og efter svangerskabsloven af 1970. I: Ugeskr. Læg. 1972, 47.
7. Legale aborter 1977. Statistiske Efterretninger 1978 A29.
8. Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1976. Red. Else Marie Kjerkegaard. Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet (tabel 3.17).
9. Registerfolketællingen 1. juli 1976. Bind 3. Amtskommuner. Statistisk tabelværk 1979: III (tabel 8, s. 32).
10. Befolkningens bevægelser 1977. Statistiske meddelelser 1978:2.
11. Notat vedr. udviklingen i fødselstallene i perioden 1935-1977. Udarbejdet af Socialforskningsinstituttet til Børnekommissionen. Februar 1979.
12. Levevilkår i Danmark. Statistisk oversigt 1980. Red. Kirsten Worm. Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet (tabel 2.3. og tabel 3.20).
13. Se note 9 (tabel 8, s. 32).
14. Familier med børn i oktober kvartal 1978. Statistiske Efterretninger 1980 A17 (tabel 3).
15. Se note 11.
16. Ole Bertelsen: Den unge familie i 70'erne. Socialforskningsinstituttets publikation 99, 1980.
17. Papirløse samlivsforhold belyst på grundlag af omnibusundersøgelsen oktober 1977. Statistiske Efterretninger 1978 A17.

18. Se note 14.
19. Se note 16.
20. Se note 14 (tabel 2).
21. Børnetilskud i oktober kvartal 1978. Statistiske Efterretninger 1980 A17 (tabel 2).
22. Se note 9.
23. Statistisk årbog 1956 (tabel 20).
24. Henning Friis: Fattigdom i vor tid. I: Forskning og fremskridt. København: Eiler Wangels forlag, 1952.
25. Se note 14 (tabel 1).
26. Se note 9.
27. Ole Bertelsen og Jytte Ussing: Familiestørrelse og livsstil. Socialforskningsinstituttets publikation 60, 1974 (s. 19).
28. Se note 8 (tabel 3.1)
29. Oplysninger fra Danmarks Statistik.
30. Erik Sigsgaard: Om børn og deres virkelighed. København: Hans Reitzels forlag, 1979.
31. Se note 16 (tabel 2.1).
32. Statistisk tiårsoversigt 1979.
33. Se note 16.
34. P.C. Mathiessen: De demografiske konsekvenser af lighedstanken. I: 80'erne. Festskrift i anledning af Thorkild Kristensens 80-års dag. København: Teknisk forlag, 1979.
35. Se note 12 (tabel 3.16 og tabel 3.17).
36. Ægteskabsudvalgets 4. Betænkning. 1974: 719 (s. 25 f.).
37. I. Koch-Nielsen: Ægteskabet og loven, Socialforskningsinstituttets publikation 66, 1975.
38. Beskæftigelsesundersøgelsen 25. oktober 1978. Statistiske Efterretninger 1980, nr. A 4 (tabel 6 og tabel 8).
39. Se note 9 (tabel 6 og tabel 8).
40. Se note 12 (tabel 6.6).
41. Arbejdsløshedsstatistik. Månedlig registreret ledighed. Statistikservice fra Danmarks Statistik nr. 11. November 1979.
42. Ikke publicerede data fra Socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse.
43. Arbejdsformidlingen Ålborg. En undersøgelse af årsager til, at ca. 1 ud af 5 personer ikke ønsker et job i henhold til ordningen for langtidsledige. September 1980.
44. Se note 9 (tabel 6 og tabel 8).
45. Se note 38 (tabel 8).
46. Data fra Socialforskningsinstituttets undersøgelse af familiedannelse og kvindeerhvervsdeltagelse. Bearbejdet af Børnekommissionens sekretariat.
47. Se note 16 (tabel 6.10).
48. Data fra Socialforskningsinstituttets velfærdsundersøgelse. Bearbejdet af Børnekommissionens sekretariat.
49. Se note 38 (tabel 4, tabel 6 og tabel 12).
50. Se note 46.
51. Se note 16 (tabel 6.13).
52. Se note 48.

53. Se note 38 (tabel 11).
54. Se note 48.
55. P.H. Kühl, Inger Koch-Nielsen og Steen Martini: Boligmiljøer i forstaden. Socialforskningsinstituttets meddelelse 1, 1972.
56. Se note 16 (tabel 5.3, tabel 5.6 og tabel 5.7).
57. Se note 12 (tabel 3.24).
58. P.H. Kühl og J.K. Munk: Døgnrytme – tidsanvendelse. Socialforskningsinstituttets meddelelse 15, 1976 (tabel 4.1.).
59. Se note 12 (tabel 10.15).
60. Familieindkomst og -formue 1977. Statistiske Efterretninger 1979 nr. A42 (tabel 6).
61. Søren Geckler o.a.: Fordelingen af levevilkårene. Bind II. Socialforskningsinstituttets publikation 82, 1978 (tabel 6. H. 21 og tabel 6.H.18).
62. Se note 3 (tabel 4.14, tabel 5.12 og tabel 4.16).
63. Se note 9.
64. Bistandslovsydelser 1978, Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 38, 29. februar 1980.
65. Se note 3 (tabel 4.19, tabel 4.21 og tabel 4.22).
66. P.H. Kühl o.a.: Småbørnsfamiliers og andre børnefamiliers boligforhold. Notat fra Socialforskningsinstituttet til Børnekommissionens udvalg II (tabel 15 og 15a).
67. Se note 3 (tabel 4.31 og tabel 4.38).
68. Oplysninger fra Danmarks Statistik.
69. Småbørn i bolig og miljø. Børnekommissionen. Udvalgsrapport nr. 2, 1980 (tabel 5.2).
70. Se note 61 (tabel 6.H.27).
71. Se note 3 (tabel 4.48 og tabel 4.49).
72. Sociale Ressourcer 1980. Kommunefordelt socialstatistik. Statistikservice fra Danmarks statistik, oktober 1980.
73. Den sociale ressourceopgørelse d. 17. januar 1979. Statistiske Efterretninger 1980, nr. A9 (tabel 7, 8 og 9).
74. Se note 21 (tabel 2 og 7).
75. Cirkulære om størrelsen af ydelser efter børnetilskudsloven pr. 1. oktober 1980 og indtægtsgrænsen for 1981. Sikringsstyrelsens cirkulære af 18. august 1980.
76. Se note 66 (tabel 7 og 11).
77. Se note 12 (tabel 8.11 og tabel 8.14).
78. Se note 8 (tabel 8.7).
79. Se note 61 (tabel 6.E.21).
80. Se note 66 (tabel 8 og tabel 14).
81. Se note 12 (tabel 8.2, tabel 8.5 og tabel 8.8).
82. Hans Skifter Andersen og Jens Bonke: Boligsektorens fordelingsmæssige virkninger. Del I: Boligmarkedet. Lavindkomstkommissionens sekretariat og Statens Byggeforskningsinstitut. Januar 1980. (tabel 3.37 og tabel 3.38).
83. Oplysninger fra Danmarks Statistik.
84. Se note 12 (tabel 8.8).
85. Se note 61 (tabel 6.E.10 og tabel 6.E.18).
86. Se note 3 (tabel 4.45).

87. Se note 61 (tabel 6.E.26).
88. Se note 66 (tabel 10).
89. Jean Morville: Børns brug af friarealer. Statens Byggeforskningsinstitut, 1969.
90. Rådet for trafiksikkerhedsforskning: Færdselsuheld med 0-6-årige børn. Notat til Børnekommissionens udvalg II. København, 1978.
91. G.V. Mogensen, H. Mørkeberg og Jon Sundbo: Småbyer i landdistrikter. Socialforskningsinstituttets publikation 86, 1979 (Bilagstabel E1).
92. Steen Martini: Nyere forstadsmiljøer. Socialforskningsinstituttets publikation 61, 1974.
93. Se note 12 (tabel 3.28).
94. Socialstyrelsens redegørelse '79. Om de kommunale og amtskommunale udbygningsplaner 1980-85 på sociale og visse sundhedsmæssige områder. København november 1979 (tabel 3).
95. Se note 8 (tabel 12.10).
96. Ligestillingsrådet. Arbejdspapir 2. Dagforanstaltninger for børn – en forudsætning for ligestilling. København, 1980.
97. Se note 73.
98. Se note 72.
99. Se note 98.
100. Se note 70 (tabel 4).
101. Se note 94.
102. Småbørn, daginstitutioner og dagpleje. Børnekommissionen. Udvalgsrapport nr. 3. København, 1980.
103. Se note 98.
104. Se note 38.
105. Se note 38 (tabel 3, 4 og 7).
106. Se note 94.
107. Data fra Socialforskningsinstituttets dagpasningsundersøgelse 1975. Bearbejdet af Børnekommissionens sekretariat.
108. Se note 12 (tabel 6.6).
109. Se note 9.
110. Redegørelse om udbygningsplaner 1976. Socialstyrelsen. Oktober 1976.
111. Se note 96.
112. B. Grønhøj: Børns dagpasning. Et problem for forældre og kommuner. Socialforskningsinstituttet. Publiceres i 1981. (tabel 9.4 og 9.9).
113. Se note 100 (tabel 13).
114. Se note 3 (tabel 4.51).
115. Se note 3 (tabel 4.50).
116. Se note 107.
117. Se note 61 (tabel 6.H.28 og tabel 6.H.29).
118. Bjørn Evald Holstein: Behov for dagpasning af 0-7-årige børn. En undersøgelse i Holbæk kommune 1977. I: Socialt tidsskrift. Særtryk nr. 1, 1978 (figur 1).
119. Se note 94.

120. Oplysninger fra Danmarks Statistik.
121. Se note 9.
122. Se note 12 (tabel 4.4 og figur 4.C).
123. Jørgen Aagaard: Konsultation hos den praktiserende læge. Socialmedicinske Institut, Århus Universitets udgivelse nr. 21, 1979 (tabel 3.II).
124. Se note 12 (tabel 4.8 og tabel 11.4).
125. Se note 90.
126. Lars Bjerrum og Lis Iversen: Børns færdselsdødelighed I: Ugeskr. Læg., 1979, 26 (figur 2 og 3).
127. Småbørn og tidlig indsats. Børnekommissionen. Udvalgsrapport nr. 4. København, 1980 (s. 111 og s. 202-204).
128. Se note 123 (s. 84).
129. Se note 127 (s. 205).
130. R. Kristiansen, N. Michelsen & K. Poulsgaard: Spædbarnets trivsel og udvikling. Bilag 6 til Betænkning om barselsorlov. Betænkning nr. 846, 1978.
131. Se note 127 (s. 213).
132. Se note 16 (tabel 5.1).
133. Se note 3 (tabel 4.52).
134. Mogens Kjær Jensen: Sociale problemer og ydelser 1966-77. Socialforskningsinstituttets meddelelse 30, 1980 (tabel 2.3A og 2.3B).
135. Carl Erik Mabeck og Hedda Bille: Sundhedsplejerskeordningen: Flere børn over 1 år tilses af sundhedsplejerske. I: Sygeplejersken, 1979, 48.
136. Se note 127 (s. 177-178).
137. Foreløbige resultater fra sundhedsplejerskeprojektet ved forskningsgruppen vedr. småbørnsprofylakse. Holbæk, januar 1980 (ikke publiceret).
138. G. Almind, B. E. Holstein & J. Pedersen: Småbørnsprodylakse i primær Sundhedstjeneste. III. Børneundersøgelser hos lægen – fund og opfølgning. I: Ugeskr. læg., 1980, 142.
139. Se note 94.
140. Niels J. Østergaard-Hansen: Tiltag i Danmark overfor familier med børn i alderen indtil 3 år. Socialstyrelsen, 1976.
141. Se note 127 (s. 225).

Litteratur til kapitel 3: Hvad påvirker småbørns udvikling?

1. R.A. Hinde: The Nature of Imprinting. I: B. Foss (ed): Determinants of Infant Behavior. London: Methuen, 1964.
2. K. Connolly: Learning and the Concept of Critical Periods in Infancy. I: Developmental Med. Child Neurology 1972, 14, s. 705-714.
3. A.M. Clarke & A.D.B. Clarke: Early Experience: Myth and Evidence. London: Open Books, 1976.
4. J. Bowlby: Børn uden hjem. København: Munksgaard, 1953.
5. R. Spitz: Hospitalism. An Inquiry into the Genesis of Psychiatric Conditions in Early Childhood. I: U. Bronfenbrenner: Influences on Human Development. Dryden Press, 1972.

6. I. Bernth: Institutionsbørn og hjemmebørn. København: Munksgaard, 1972.
7. H. Jacoby: Deprivationssyndromet og den psykopatiske udvikling. I: Nordisk Psykiatrisk Tidsskrift, 1969, 23, 2.
8. Susanne Michelsen: Om stimulation i det første leveår. København: Gyldendal, 1973.
9. Jan Smedslund: Spædbarnets interaksjon med den sociale omverden. I: Børn og Unge, tillæg, 6. oktober 1977.
10. S. Broady & S. Axelrad: Maternal Stimulation and Social Responsiveness of Infants. I: H. R. Shaffer (ed): The Origin of Human Social Relations. N.Y.: Academic Press, 1971.
11. M.D.S. Ainsworth & S.M. Bell & D.J. Stayton: Infant – Mother Attachment and Social Development: »Socialization« as a Product of Reciprocal Responsiveness to Signals. I: M.P.H. Richards: The integration of a Child into a Social World. Cambridge University Press, 1974.
12. I. MacBeth Williams: Infant Development and Supplement Care. A Comparative Review of Basic and Applied Research. I: Human Development, 1977, 26.
13. G.M. Mirdal: Det ufødte barn – det nyfødte barn. København: Munksgaard, 1976.
14. M.D.S. Ainsworth & S.M.V. Bell & D.J. Stayton: Strange Situation Behavior of One-year-olds. I: H.R. Shaffer (ed): The Origins of Human Social Relation. N.Y.: Academic Press, 1971.
15. A.N. Leontjew: Problemer i det psykiskes udvikling. København: Rhodos, 1977.
16. L. Venger & V. Mukina: Basic Patterns in the Mental Development of Children. I: Soviet Education, maj, 1974.
17. J. Enggard & S. Ringsted: Leg og legetøj i børnehavealderen. I: Børnemarked, København: Borgen, 1976.
18. Maya Pines: Børn kan lære mere. København: Spectator, 1969.
19. K. Poulsgaard: Socialisering og frigørende pædagogik. København: Chr. Ejlers Forlag, 1978.
20. Socialstyrelsen: Preliminær Promemoria om Dagvårdens uppfostringsmål. Helsingfors, 1979.
21. Reimer Jensen: Personlig identitet. I: Børns psykologiske rettigheder, Skolepsykologi, 3, 1979.
22. U. Brofenbrenner: Två barndomsvärldar. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1971.
23. D. Riesmann: Det ensomme massemenneske. København: Gyldendal, 1962.
24. R. Liljeström: Opvækst til hvad? København: Fremad, 1974.
25. W. Rothe: Opdragelsesproblematik i småbarnealderen. København: Gyldendal, 1971.
26. J. Enggaard & K. Poulsgaard (red): Basil Bernsteins kodeteori. København: Chr. Ejlers Forlag, 1974.
27. G. Watson: Nogle personlighedsforskelle mellem børn set i relation til forældrenes strenge eller milde opdragelse I: J.

Vejleskov o.a.: Emner og eksperimenter fra børnepsykologien. København: Akademisk Forlag, 1970.
28. I. William-Olsson: Nordisk forskning om barns miljö. Pedagogiska Institutionen vid Lärarhögskolan i Stockholm, 1975.
29. S. Hesselholdt & U. Kaad: 113 danske familiers bidrag til en belysning af de socialt betingede opdragelsesforskelle og hvad de betyder for skolen. I: J. Gregersen & O. Warming: Pædagogisk psykologi, undervisningspsykologi, København: Nyt Nordisk Forlag, 1976.
30. J. Vedel-Petersen: »Børns opvækstvilkår«, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 34, København, 1968.
31. B. Kyng: Opvækstvilkår og udvikling. København: Gyldendals pædagogiske bibliotek, 1974.
32. H.S. Arnstein: Roots of Love: Helping Your Child Learn to Love in the First Three Years of Life. Indiana Press, Bobs-Merril, 1975.
33. P.H. Mussen, J.J. Conger & J. Kagan: Child Development and Personality. N.Y.: Harper & Row, 1969.
34. G. Kärrby: Förskolebarnet och familjen. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB, 1975.
35. M.L. Kohn: Social Class and Parent-Child Relationship: An Interpretation. I: U. Bronfenbrenner: Influences on Human Development. Ill.: Dryden Press, 1972.
36. H. Holter o.a.: Familien i klassesamfundet, Oslo: Pax, 1975.
37. M. Lewis & L.A. Rosenblum: Friendship and Peer Relation. N.Y.: John Wiley & Sons, 1975.
38. M.K. Pringle: The Need of Children. London: Huchinson. 1977.
39. S.M. Bell & M.D.A. Ainsworth: Infant Crying and Maternal Responsiveness. I: Child Development, 1972, nr. 43.
40. R.M. Bromwich: Stimulation in the First Year of Life? A Perspective in Infant Development. I: Young Children, 1971, vol. 35, nr. 2.
41. Lars Jalmert: Små barns sociale utveckling. Rapport til Familiestödsutredningen, Stockholm, 1979.
42. Hanne Haavind o.a.: Myten om den gode mor. Oslo: Pax, 1973.
43. B. Diderichsen: Den 0-3-årige samfundsborger. København: Reitzel, 1976.
44. M.E. Lamb: Father-Infant and Mother-Infant Interaction in the first Year of Life. I: Child Development, 1977, 48.
45. M.M. Haith & J.J. Campos: Human Infancy. I: Annual Review of Psychology, 1977, 28.
46. H.B. Biller: The Mother-Child Relationship and the Father-absent Boy's Personality Development. I: U. Bronfenbrenner (ed): Influences in Human Development, Dryden Press, 1972.
47. H.. Biller: The Father and Personality Development: Paternal Deprivation and sex-role Development I: M.E. Lamb (ed):

The Role of the Father in Child Development, N.Y.: Wiley & Sons, 1976.
48. Bente Thygesen: Faderens betydning for kønsrolleudviklingen I: Nordisk Psykologi, 1972, 23.
49. P.O. Tiller: Father absence and Personality Development of Children in Sailor Families. I: Nordisk Psykologi, 1958, Monogr. 9.
50. E. Hock: Working and non – working Mothers and their Infants: A comparative Study of maternal Caregiving Characteristics and Infant Social Behavior. I: Merill-Palmer Quarterly, vol. 26, no. 2, 1980.
51. F.I. & L.W. Hoffmann (ed): The Employed Mother in America. Chicago: Rand McNally & Co., 1963.
52. H. Ulshofer: Mutter in Beruf: Die Situation erwerbstätiger Mutter in neun Industriländern. Weinheim: Verlag Julius Beltz, 1969.
53. R. Koch: Beruftätigkeit der Mutter und Persönlichkeitsentwecklung des Kindes. Köln: Pahl-Rugenstein 1975.
54. A. Clarke-Stewart: Child Care in the Family, N.Y.: Academic Press, 1977.
55. Familjestödsutredningen: Daghem för Små barn, Stockholm, 1978.
56. K.-E. Fløtre: Gruppesammensætning og førskolebarns sociale adfærd. Oslo: Barnvernsakademiet, 1978.
57. A. Söderlund: Spädbarn på daghem i familiedaghem och hemma, Lärerhögskolan i Stockholm, Pedagogiska Institutionen, 1975.
58. M. Karlsson: Familjedaghem vår osynliga barnomsorg, Familjestödutredningen, Stockholm, 1979.
59. A. Sjølund: Børnehavens og vuggestuens betydning for barnets udvikling, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 38, København, 1969.
60. I. William-Olsson: Nordisk Forskning om barns miljö, Pedagogiska Institutionen vid Lärerhögskolan i Stockholm, 1975.
61. L. Gunnarsson: Children in Day Care and Family Care in Sweden. A Follow up. Research Bulletin nr. 21. Göteborgs Universitet, Inst. för Praktisk pedagogik, 1978.
62. K. Sjöblom: Trives børn i vuggestuer. København: Munksgaard, 1975.
63. Socialministeriet: Cirkulære om institutioner under kommunen og om visse særlige plejehjem, København 29. marts 1976.
64. Lov om folkeskolen. Lov nr. 313 af 26. juni 1975, som ændret ved lov nr. 243 af 8. juni 1977.
65. Undervisningsministeriet: U 90. Samlet uddannelsesplanlægning frem til 90'erne. København, 1978.
66. J. Vedel-Petersen: De sociale forholds indflydelse på børns udvikling, I: Småbørnsforskning i Danmark, København: Forskningssekretariatet, 1977.

Litteratur til kapitel 4: Småbørns opvækstbetingelser

1. Betænkning om barselsorlov. Betænkning nr. 846, København, 1978.
2. A. Nilsson & P.E. Almgren: Paranatal emotional adjustement. A Prospective investigation of 165 women, I: Acta psychiatr. Scand. suppl. 220, 1970.
3. Else Christensen: Det første barn. Sociale og psykiske ændringer for kvinden, manden og parret. Hellerup: Dansk Psykologisk Forlag, 1980.
4. L.F. Brudal: Psykiske reaktioner hos kvinner og menn i tilknytning til fødsel, Norsk Psykologforening, Monografi nr. 3, 1979.
5. R. Kristiansen, N. Michelsen & K. Poulsgaard: Spædbørns trivsel og udvikling. Litteraturoversigt til belysning af behov for graviditets-, barsels- og omsorgsorlov. Bilag 6 i Betænkning om barselsorlov, se note 1.
6. A. Clarke-Stewart: Child Care in the Family. N.Y.: Academic Press, 1977.
7. S. Heinild: Om ændringer i sygdomsmøsntret gennem 100 år. I: Børns vilkår i 100 år, København: Det Kongelige Bibliotek, 1980.
8. L. Spanheimer: Bistanden til enlige forsørgere. Komiteen for sundhedsoplysning, 1979.
9. I. William-Olsson: Nordisk Forskning om barns miljö, Pedagogiska Institutionen vid Lärarhögskolan i Stockholm, 1975.
10. J.P. Stone: Problems of the Single Parent of the Preeschool Child. I: Daycare and Early Education, nr. 3, 1978.
11. M. Lenstrup o.a.: Gruppesamtaler med enlige mødre. Rapport om et rådgivningsprojekt. Institut for klinisk psykologi, Københavns Universitet, 1979.
12. H.E. Nafstad: Barnhagen som oppvekstmiljö og arbetsplads, INAS. Oslo: Tidens Forlag, 1976.
13. Arbejdsgruppen Børn og Kultur: Børn – kultur – samfund, Billede af Børnekulturen 1. København: Kulturministeriet, 1977.
14. V. Matthiasen: Mange gange er week-enden ikke nok, Politikens Kronik, søndag den 4. marts 1979.
15. Børnekommissionen: »Vi mener... om småbørn i Danmark«. København, 1979.
16. Rita Liljeström o.a.: Sex Roles in Transition, Swedish Institute, Stockholm, 1975.
17. Af en gruppe kvindelige bryggeriarbejdere på Carlsberg: Derfor kræver vi 6 timers arbejdsdag – nu! Politisk Revy, 1978.
18. Tage Søndergård Kristensen: Kvinders arbejdsmiljø. Fagbevægelsens Forskningsråd, Fremad/LO, 1978.
19. Læserbrev. I: Alt for damerne, nr. 33, 1980.
20. R. Liljeström: Opvækst til Hvad? København: Fremad, 1974.
21. R. Liljeström: »Vores børn, andres unger«. I: Samfundet og Børns udvikling, Fremad: København, 1977.

22. M. Cederblad o.a.: Daghemsvård för treåringer. Rapporter nr. 46 og 78 från Laboratoriet för Klinisk Stressforskning, Karolinska Institut, Stockholm, 1976 og 1978.
23. L. Ridway & I. Lawton: Family Grouping in Primary School. London: Redwod Press, 1969.
24. A. Jacobi: Dagpleje, stat og arbejdsvilkår. København, 1978.
25. P. Stryhn: Børn i dagpleje. København: Hans Reitzel, 1978.
26. B. Liebach: Lavindkomstproblemer blandt kvindelige servicearbejdere. Lavindkomstkommissionens sekretariat, arbejdsnotat 13, 1980.
27. M.L. Annerblom: Könsroller i daghemsmiljö. Lärarhögskolan i Malmö, Ped. psych. Probl. nr. 306, 1976.
28. L. Gunnarsson: Children in Day Care and Family Care in Sweden. A Follow up. Research Bulletin nr. 21. Göteborgs Universitet, Inst. för Praktisk pedagogik, 1978.
29. V. Michelsen: Vuggestuen – et supplement til hjemmet. København: Børn & Unge, 1979.
30. J. Olsson: Børnehaven – hvad sker der? København: Børn & Unge, 1977.
31. J. Vedel-Petersen: Pædagogiske mål og funktioner. I: Daginstitutioner. Grundlag for planlægning og udformning. SBI-rapport 112. København: Statens Byggeforskningsinstitut, 1979.
32. K. Poulsgaard: Børnehavens pædagogik: Metoder uden indhold? I: Mens de voksne arbejder. København: Tiderne Skifter, 1977.
33. P.V. Bentsen: Pasning af gifte kvinders småbørn, København: Socialforskningsinstituttet studie nr. 10, 1968.
34. B. Grønhøj: Børns dagpasning. Et problem for forældre og kommuner. Socialforskningsinstituttet, publiceres i 1981.
35. M. Haslund: Børns opvækstvilkår på landet. I: Bixen, nr. 5/6, 1979.
36. E. Norén-Björn: Lek, Lekeplatser, Lekredskaber. En utvecklingspsykologisk studie av barns lek på lekeplatser. Stockholm: Liber, 1977.
37. Forbruker- og administrasjonsdepartementet: Barns oppvekstkår, St. meld. nr. 17, Oslo, 1977-78.
38. E. Nordland: Barns vern og vilkår i dagens samfund. I: Norges Barnevern, 53, 1976.
39. L. Levinova: Labor Training in the Family. I: Soviet Education, June, 1974.
40. E. Balke: Om barn i barnehage. En analyse av kulturpåvirkning i Barnas nære miljø. Nærmiljø Barnehage Projektet – Rapport nr. 7. Barnvernsakademiet i Oslo, 1978.
41. K. Keniston: All our Children. The American Family under Pressure. N.Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1977.
42. K. Poulsgaard & K. Bengtsen: Børne-TV... for hvem? I: Film U-V, 12, 1972,
43. G. Noble: Young Children and Television: Some selected Hypoteses and Findings. I: Screen 4-5, 1970.

44. J. Forchhammer og J. Helmer-Petersen: Kulturens børn. Kultur ministeriets arbejdsgruppe om børn og kultur. København, 1980.
45. Y. Levy & K. Poulsgaard: Video og børn. Video i børnehave, skole og bibliotek – en undersøgelse af 3-7-åriges forståelse af og interesse i 4 videoprogrammer. København: Nordvideo/ Gyldendal, 1974.
46. K. Poulsgaard: TV som pædagog: Mirakler eller manipulation? I: Børnemarked. København, Borgen, 1976.
47. M. Platz: Velkommen til børnehaveklasserne, Socialforskningsinstituttets publikation nr. 76, København, 1977.
48. G. Ladberg: Børnehaven under lup. København: Hans Reitzels Forlag, 1975.
49. U. Bronfenbrenner: Två barndomsvärldar. Sth: Wahlström & Widstrand, 1971.
50. Socialstyrelsen: Indvandrerbørn, daginstitutioner. Rapport. København, 1979.
51. Farroq-i-Azam: Problemer hos indvandrerbørn i førskolealderen. I: Konference om fremmedsprogede småbørn i Danmark den 30. november og 1. december 1978. København: Undervisningsministeriet, 1979.
52. B. Ørum: Samspillet mellem social baggrund, intellektuelt niveau og placering i skolesystemet efter 7. klasse. Rapport fra ungdomsforløbsundersøgelsen, 1971.
53. J. Enggaard & K. Poulsgaard (red): Basil Bernsteins Kodeteori. København: Chr. Ejlers Forlag, 1974.
54. J. Vedel-Petersen: Familiepolitiske perspektiver. I: Nordisk Psykologi, 2, 1980.

Litteratur til kapitel 7: Barnets familieretlige stilling

1. SOU 1979: 63. Barnets rätt 2. Om föräldreansvar mm.
2. G. Brun: Børn og skilsmisse. København: Gyldendals pædagogiske bibliotek. 1974.
3. M. Nissen: Skilsmisser og børn. Socialforskningsinstituttet. Studie 39. 1980.
4. Skilsmissebørn. Artikel af Dele-forældregruppen i Århus. Information 14.9. 1979.
5. M. Galper: Deleforældre. Skilte forældre har stadig fælles børn. København: Modtryk. 1979.
6. Ægteskabsudvalgets 4. betænkning (1974/719).
7. I. Koch-Nielsen: Ægteskabet og loven. Socialforskninsinstituttet. Publikation nr. 66. København 1975.
8. S. Danielsen: Myndighedsloven med kommentarer. København: Juristforbundets forlag. 1978.
9. E. Glud: Ophævelse af mæglingsretten til fordel for hvad? I: Ugeskrift for retsvæsen. 1978. s. 393ff.
10. J. Vesterdal: »Børnemishandling og vanrøgt«. København: Gyldendals pædagogiske bibliotek. 1978.
11. Berlingske Tidende 27.7. 1980.

Litteratur til kapitel 12: Forslag vedrørende børn med behov for særlig støtte.

1. Socialministeriet: Cirkulære om bistand efter bistandslovens afsnit I-VI til personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap, 28. juni 1979.
2. Socialstyrelsen: Handicappede børns optagelse i daginstitutioner, Marts 1976.
3. Socialministeriet: Cirkulære om kontanthjælp efter bistandsloven, 25. oktober 1980.
4. Socialministeriet: Bekendtgørelse om ydelse af hjælpemidler efter bistandslovens § 58, 22. oktober 1980.
5. OMEP: Små indvandrerbørn i det danske samfund. København. 1979.
6. Socialstyrelsen: Indvandrerbørn, daginstitutioner. Rapport. København. 1979.
7. Københavns kommunes børneårsudvalg: Redegørelse for udvalgets synspunkter vedrørende indvandrerbørnenes problemer. København. 1979.
8. Undervisningsministeriets konference om fremmedsprogede småbørn i Danmark den 30. november og 1. december 1978.
9. Nordisk Førskolekongres i Finland. 1978.
10. Søren Klebak & Christian Horst: Fremmedarbejderbørn/danske børn – lige vilkår? København. 1978.

Sammenfatning

Kapitel 1

Kapitel 1 indeholder kommissionens *indledende betragtninger over kommissoriet*. Det fremhæves her, at ansvaret for børnenes opvækst påhviler forældrene.

Der er to overordnede udgangspunkter for kommissionens arbejde, dels en erkendelse af sammenhængen mellem børns opvækstvilkår og forandringerne i det omgivende samfund, dels en understregning af samfundets forpligtelser i denne forbindelse. Kommissionens overvejelser tager derfor sigte på at virke afbødende overfor samfundsændringernes negative virkninger og støttende overfor de positive.

Der er i de seneste årtier sket betydelige ændringer i rammerne for familielivet og dermed i familiens opgaver overfor børnene. Dette medfører et behov for en bred og alsidig debat om samfundets og familiens opgaver og ansvar over for børnene.

Som eksempler på hvorledes det offentlige griber ind i betingelserne for forældrenes muligheder for at sikre deres børn rimelige opvækstvilkår nævnes i første række forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet, antallet af dagforanstaltninger og familiens økonomiske forhold, men også områder som bolig, sundhed og miljø. Ingen familier varetager således deres ansvar for deres børns opdragelse og opvækstvilkår helt isoleret fra det omgivende samfund.

Der er sket væsentlige gunstige ændringer i de betingelser, som de fleste familier har for at give deres børn en god tilværelse materielt set, og en del af de traditionelle familiepolitiske problemstillinger har ikke længere den samme aktualitet.

Men der er opstået en række nye familiepolitiske problemer. Mange forældre har en lang arbejdstid borte fra deres børn, boligstartudgifterne er ofte høje, mange nærmiljøer er oplevelsesfattige, og der mangler pladser ved daginstitutioner og dagpleje. Endelig er der særlige grupper af børnefamilier, der enten ikke har fået deres del i den almindelige velstandsstigning, eller som er kendetegnet ved nogle helt specielle problemer.

De hidtidige politiske svar på de familiepolitiske problemer har ofte været isolerede delløsninger, der er kommet til hen ad vejen, og de har ikke været sat i relation til de dybere årsager til problemernes opståen.

Efter kommissionens opfattelse er det en politisk forpligtelse at søge at afbøde de skævheder, som udviklingen har medført. Dette aktualiseres naturligvis under en økonomisk krise, hvis virkninger altid først rammer de svageste og mest sårbare. Derfor får spørgsmålet om en rimelig og mere lige fordeling af samfundets menneskelige og materielle ressourcer forstærket betydning. Det bliver således nødvendigt at overveje de samlede ressourcemæssige vilkår for børn i en lavkonjunktursituation ud fra en fordelingspolitisk synsvinkel.

Kapitel 2

Kapitel 2 indeholder *en dokumentarisk fremstilling af småbørnenes og deres forældres levevilkår i dag* samt en indkredsning af de forandringer, som har fundet sted igennem de sidste tiår.

Af afsnittet om *demografi* (befolkningsudvikling) fremgår det, at omkring en halv million af Danmarks 5 millioner indbyggere er småbørn. Der fødes færre og færre børn, og antallet af fødsler var 59.000 i 1979 mod 88.000 midt i 60'erne. Nogle af forudsætningerne for det dalende fødselstal er dels udbredelsen af sikre præventionsmetoder, dels adgangen til fri abort i 1973. Siden da har antallet af legale aborter ligget nogenlunde konstant på omkring 25.000 om året.

Langt de fleste børn fødes i dag, når kvinderne er midt i 20'erne. Antallet af teenage-mødre har været for nedadgående i de sidste ti år.

Ægteskabet er den mest dominerende ramme om småbørns opvækst, idet forældrene var gift i omkring 80 pct. af de i alt 375.000 småbørnsfamilier i 1976. Umiddelbart kan det derfor undre, at omkring hvert 4. barn fødes uden for ægteskab. Forklaringen er et nyt mønster i familiedannelsen gående ud på, at mange, især yngre, indgår i et papirløst parforhold som en slags »ægteskab på prøve«. Mange gifter sig så senere omkring det tidspunkt, hvor barn nr. 2 kommer til verden. Samtidig synes det dog også, som om stadig flere småbørnsforældre vælger at leve sammen uden at gifte sig. I 1978 var forældrene papirløst samlevende i ca. 8 pct. af alle børnefamilier.

Stadig flere børn vokser op i en familie med en reelt enlig forsørger – typisk en enlig mor, der er separeret eller fraskilt. I 1978 levede omkring 40.000 småbørn i familier med en reelt enlig forsørger.

Gennemsnitsbørnefamilien bestod i 1978 af far og mor og 1,7 børn. Det er mest almindeligt med 1 eller 2 børn, kun få har i dag 4 børn eller derover.

Skilsmissetallet er fordoblet siden 60'erne og har i det sidste tiår været på omkring 13.000 om året. Tendensen går i retning af en stigning i antallet af skilsmisser blandt yngre ægtefolk.

I afsnittet om *arbejde og fritid* fremhæves det, at ikke mindre end omkring 80 pct. af småbørnsmødrene havde erhvervstilknytning i 1978, og at der de seneste år har været en betydelig stigning i antallet af erhvervsaktive kvinder med småbørn. Af andre tendenser nævnes det, at der blandt erhvervsaktive mødre er en voksende andel med fuldtidsarbejde, ligesom småbørnsmødrene ikke længere er så tilbøjelige til at trække sig ud af arbejdsmarkedet, mens børnene er små.

Arbejdsløshedens udbredelse blandt småbørnsmødre kendes ikke. Det såkaldte »Børnepasningscirkulære« og de manglende børnepasningsmuligheder synes at hæmme arbejdsløse mødres adgang til et job. Deltidsarbejde er ret udbredt blandt kvinder med børn. Blandt småbørnsmødre har rundt regnet ca. 40 pct. et deltidsjob, 40 pct. arbejder på fuld tid og 20 pct. er uden erhvervstilknytning.

De fleste udearbejdende mødre ønsker en lavere arbejdstid, end den de har, ligesom stadig flere småbørnsmødre er tiltalt af ideen om, at også fædre skal have deltidsarbejde. Men virkelighedens fædre ligger langt fra disse ønsker. Op mod 90 pct. af småbørnsfædrene har en arbejdsuge på 40 timer eller derover.

På trods af at mænd igennem de senere år generelt set har taget mere og mere del i husarbejdet, er arbejdsfordelingen i hjemmet stadig skæv. Sammenlignet med andre mænd synes netop småbørnsfædrene at være de midst aktive på hjemmefronten. Til mødrenes typiske ansvarsområder hører bl.a. vask og reparation af tøj, indkøb, madlavning samt den daglige oprydning og rengøring. I mere end halvdelen af familierne er det endvidere alene moderen, der passer syge børn.

Sammenlignet med folk uden børn vil en mindre del af forældrenes fritid være øremærket til »egne interesser«. Alligevel ser det ud til, at småbørnsforældre engagerer sig mere end andre i udadrettede aktiviteter, for eksempel aktiviteter i lokalområdet, tillidshverv mv.

I afsnittet om *økonomi* nævnes det, at børnefamilier gennemsnitligt set har en højere indtjening end andre familier. Men der er tale om en betydelig spredning, og når indkomsten deles ud på antallet af familiemedlemmer, vil såvel par med børn som enlige med børn kun have knapt 2/3 af de tilsvarende indkomster hos familier uden børn.

Omkring en fjerdedel af børnefamilierne er blevet karakteriseret som »lavindkomstfamilier«, idet de havde en skattepligtig indkomst på under 60.000 kr. (1975-tal). Ud over en overvægt af børnerige familier (3 eller flere børn) er især de enlige forsørgere overrepræsenterede i lavindkomstgruppen.

Sammenlignet med familier uden børn synes børnefamilier at spare mindre op og at bruge en større andel af den disponible indkomst

til boligudgifter, el, brændsel og transport. Børnefamilierne i de laveste indkomstgrupper ser ud til at tilpasse sig deres ringe forbrugsmuligheder ved især at spare på boligudgifter og ikke anskaffe egen bil.

Småbørnsfamilierne har i de sidste årtier fået en betydelig bedre boligstandard. Men den har også haft sin pris. Omkring hver anden familie med ældste barn på 6 eller derunder fandt således i 1977, at boligudgiften var belastende for det samlede budget. Dette gælder både ejere og lejere. Boligsikringen synes ikke at komme specielt børnefamilierne til gode.

En del forældre synes at have vanskeligheder med at betale udgifterne til barnets pasning. I 1975 gjaldt det især dels de enlige, dels forældre med et lille barn i vuggestue eller kommunal dagpleje. I 1979 havde knapt 17 pct. af børnene (incl. fritidshjemsbørnene) hel eller delvis friplads.

I afsnittet om *bolig og nærmiljø* fremhæves det, at omkring tre fjerdedele af alle småbørn bor i fritliggende huse eller andre lave bebyggelser, hvor der er adgang til have. Ikke mindst parcelhuset har vundet indpas blandt familier med børn, mens andelene i etageejendomme og landejendomme er blevet mindre.

Småbørnsfamilierne bor typisk i byggeri af nyere dato og de fleste har derfor en høj boligstandard – bortset fra, at de bor tættere end resten af befolkningen.

Der er dog stadig en del småbørn tilbage i de dårlige boliger. I 1976 boede omkring en tiendedel af småbørnsfamilierne i lejligheder eller huse, som end ikke opfyldte minimumskravene. Det vil sige, at familierne typisk savnede varmt vand, eget WC, bad og/eller centralvarme. Lavindkomstfamilierne og enlige forsørgere er overrepræsenterede i den utidsvarende del af boligmassen.

Småbørn i lavtbebyggede områder kommer mere udendørs og er der længere end jævnaldrende i etageboligbyggeri. Børns valg af legesteder er uafhængig af trafiksikkerhed. De fleste børneulykker i trafikken sker i boligområderne.

Nabokontakten varierer med boligområdets karakter. Den er forholdsvis større i småbyer end i forstadsmiljøer, ligesom der er større kontakt mellem beboere i tæt/lav bebyggelse end i etageboligområder. Det sociale liv synes noget begrænset i mange nærmiljøer.

I afsnittet om *dagforanstaltninger* nævnes det, at i 1980 havde omkring 200.000 småbørn en plads i en daginstitution eller en kommunal dagpleje. Knapt 60.000 af dem var i dagpleje, og omkring 140.0000 var i daginstitution.

Udviklingen i pladsantallet har i de sidste ti år været karakteriseret ved en forholdsvis kraftigere tilvækst af pladser inden for dagplejerne, de aldersintegrerede institutioner og børnehaverne, hvorimod vuggestuerne og fritidshjemmene har haft en betydelig mindre

vækst i pladsantallet. Antallet af børn på venteliste til offentlige foranstaltninger stiger trods udbygningen. I følge Ligestillingsrådets beregninger havde 194.000 småbørn et udækket behov for pasning i 1980.

Dækningen er uens for forskellige aldersgrupper, men i gennemsnit havde op mod 40 pct. af alle 0-6 årige i 1979 en plads i en offentlig dagforanstaltning. Blandt de 0-2 årige af disse børn var omkring 60 pct. i dagpleje og de øvrige 40 pct. i daginstitution, fortrinsvis vuggestue. Daginstitutioner er omvendt helt dominerende for de 3-5 årige børn med en plads i en offentlig dagforanstaltning. For specielt de 6-årige gælder, at omkring 90 pct. af dem var indskrevet i daginstitution og/eller børnehaveklasse.

Mange småbørn passes i private ordninger. Meget tyder på, at der er omtrent lige så mange småbørn, der passes i privat dagpleje, af unge piger o.lign., som der er småbørn med pladser i offentlige dagforanstaltninger.

Åbningstiderne i daginstitutionerne synes ikke at være fleksible nok. Det kniber især for forældrene at nå at hente børnene. Den private dagpleje ser sammenlignet med de offentlige tilbud ud til at have de mest elastiske åbningstider.

Mange småbørn har en lang daglig opholdstid i daginstitution eller dagpleje. Det gælder især de yngste blandt småbørnene og de enliges børn. Blandt de reelt enliges småbørn var i 1975 rundt regnet hver femte af de 0-2 årige mere end 9 timer i vuggestuen eller dagplejen. For børn af par var hver ottende af de 0-2 årige og hver tyvende af de 3-5 årige over 9 timer væk hjemmefra hver dag.

De enkelte kommuner udviser store indbyrdes forskelle med hensyn til både dækning med dagforanstaltninger og størrelsesforholdet mellem de forskellige tilbud. En del af de geografiske variationer grunder sig i uens behov i forskellige egne af landet – for eksempel forskellige grader af bymæssighed. Derimod synes de store variationer med hensyn til serviceniveauet ikke at være begrundet i lignende store geografiske forskelle med hensyn til mødres erhvervsdeltagelse.

I afsnittet om *sundhed og sygdom* fremhæves det, at spædbørnsdødeligheden er faldet kraftigt, og at der i perioden 1961-76 også har været et fald i dødeligheden for børn over 1 år.

Ulykkestilfælde er ofte årsag til dødsfald blandt småbørn. Hjemmeulykkerne tegner sig for den største andel af alvorlige ulykker blandt småbørn. I 1975 var færdselsulykker skyld i mellem 10 og 20 pct. af samtlige dødsfald blandt de 1-4 årige og mellem 20 og 30 pct. blandt de 5-14 årige børn.

Indlæggelseshyppigheden for børn er steget kraftigt igennem de senere år. I 1973-74 kom omkring 9 pct. af »børnebefolkningen« på sygehus. På trods heraf kan der næppe herske tvivl om, at danske børns sundhedstilstand, i det mindste i rent legemlig henseende,

aldrig har været bedre. En lang række alvorlige infektionssygdomme er praktisk talt forsvundet. De almindelige infektionssygdomme forekommer med stort set samme eller let stigende hyppighed, og der synes at være en øget tendens til allergi og fejlernæring. Formentlig er der sket en reel stigning i forekomsten af psykiske lidelser hos børn.

De almindelige børnesygdomme og småinfektioner udgør et stort problem for forældrene, fordi kun få udearbejdende forældre har ret til at blive hjemme på barnets første sygedag.

Næsten alle børn under 1 år modtager besøg af sundhedsplejersken. Dette tilsyn spiller sammen med de forebyggende helbredsundersøgelser hos lægen en stor rolle, når det gælder en tidlig indsats i forhold til somatiske eller psykiske og sociale problemer.

I den samlede sundhedsmæssige indsats over for børn prioriteres det forebyggende arbejde lavt. Bistandslovens intentioner om løbende rådgivning og opsøgende virksomhed over for blandt andet børnefamilier med problemer synes ikke at blive efterlevet i praksis.

Kapitel 3

Kapitel 3 indeholder *en omtale af karakteristiske træk ved småbørns udvikling og en indkredsning af nogle forudsætninger for en alsidig personlighedsudvikling*.

Afsnittet om *forudsætninger for en alsidig personlighedsudvikling* indledes med en konstatering af den tidlige barndoms betydning for barnets senere liv og udviklingsmuligheder. Selv om udvikling opfattes som en livslang proces, er det i denne første livsepoke, at fundamentet for al senere udvikling støbes.

Udvikling forudsætter socialt samspil. Barnets kontakter og aktiviteter med andre børn og voksne spiller derfor en helt afgørende rolle. Selv de mindste børn har behov for socialt samspil med voksne, som gennem deres kærlige og omsorgsfulde samvær og leg også kan formidle varierede sanseindtryk, oplevelser og erfaringer.

Udviklingsprocessen må forstås som en gensidig vekselvirkning mellem på den ene side barnets fysiologiske og psykologiske strukturer og på den anden side de ydre faktorer i opvækstmiljøet. I dette samspil med omverdenen er barnets egen aktivitet helt central. I og med at barnet handler i og virker ind på sin omverden, vil disse handlinger samtidig bibringe det en række nye indtryk og erfaringer.

Barnet kan kun tilegne sig den nødvendige kunnen og viden i et socialt fællesskab, hvor aktiviteterne foregår i et samspil med andre.

For småbørn er legen den dominerende aktivitet. For dem er leg ikke blot rekreation eller tidsfordriv. Småbørn lærer – og lærer mest – når de er opslugt af leg. De inspireres af de voksnes gøremål, og legen fungerer på den måde som en adgangsbillet til, at de gradvis tilegner sig erfaringer og handlemuligheder i forhold til de voksnes verden og livet i samfundet. Den mening, som barnet oplever i forbindelse med legen og andre aktiviteter i sin dagligdag, får stor indflydelse. Heri ligger kimen til de motiver og bevæggrunde, der på langt sigt bliver toneangivende for netop dette menneskes personlighed.

Barnets oplevelse af sig selv og sin kunnen kan udtrykkes ved begrebet identitet. I løbet af opvæksten ændrer og udvikler barnet sig, men allerede tidligt vil bestemte træk i dets væremåde gå igen. I sammenkædningen af fortid med nutid og nutid med fremtid udgør identiteten den røde tråd.

I afsnittet om *samfund, socialisering og personlighedsudvikling* præsenterers socialiseringsforskningen, der beskæftiger sig med kulturformidling i videste forstand. Udgangspunktet for denne forskning er en erkendelse af, at der er en sammenhæng mellem et barns personlighedsudvikling og dets opvækstmiljøs kulturelle og sociale særpræg. Et af de væsentligste spørgsmål har i denne forbindelse været at undersøge, hvordan forskellige former for børneopdragelse på den ene side afhænger af forældrenes sociale og økonomiske situation, og på den anden side påvirker børnenes udviklingsforløb og deres senere muligheder i tilværelsen. Forskellige opdragelsesmønstre omtales, ligesom det overvejes, hvilke konsekvenser en bestemt opdragelsesstil kan få for børnenes trivsel og personlighedsudvikling. Desuden anskues forældrenes opdragelsespraksis og deres mål i forhold til deres levevilkår og de krav, de selv møder i deres dagligdag.

Forældrene indtager den centrale position i barnets net af sociale kontakter. De har det primære ansvar, og følelsesmæssigt set er det dem, der oplever den stærkeste tilknytning og det mest personlige engagement – det vil sige alt det, der kan udtrykkes ved ordet »forældrekærlighed«.

Det afgørende for det lille barns tilknytning til sin far og mor er, at de har tid, overskud og indlevelsesevne. Barnet er ikke i sig selv begrænset til kun at etablere ét nært forhold. Nære forhold til flere voksne anføres at være til fordel for barnets udvikling, fordi forskellige mennesker hver især kommer med noget særegent, og fordi fortrolighed til flere gør barnet mindre sårbart.

I forskningen om forældrenes betydning for de yngstes udvikling er der kun få undersøgelser om faderens rolle. Derimod har moderen – i alt fald indtil for ganske nylig – været i centrum. Det gælder f.eks. i forbindelse med undersøgelser om effekten af mødres erhvervsarbejde på småbørns trivsel. Resultaterne herfra viser, at det afgørende ikke er job eller ikke job, men snarere moderens tilfredshed med sin rolle – som udearbejdende eller som husmor.

Samvær og leg med andre børn spiller en stor rolle for barnets udvikling. Nyere undersøgelser viser, at børn allerede fra 1. leveår har glæde af og stimuleres i deres udvikling af samvær med andre børn, og at manglende kontakt med jævnaldrende kan gøre børn særlig udsatte for at få problemer med at udvikle sociale færdigheder.

En række undersøgelser viser, at der ikke kan være tvivl om, at en velfungerende daginstitution er af stor værdi for småbørns udvikling, bl.a. fordi den på mange punkter er et supplement til tilværelsen i hjemmet og giver børnene flere og andre aktivitets- og oplevelsesmuligheder.

I afsnittet om *mål for småbørns udvikling* konstateres det, at der ikke – som det for eksempel er tilfældet for folkeskolens virke – eksisterer en politisk vedtaget målsætning for daginstitutionens opgaver i forhold til småbørns udvikling.

I forbindelse med overvejelserne om mål for småbørns udvikling omtales det, hvordan socialiseringen af den opvoksende generation er en kompliceret balanceakt, hvor småbørnenes liv og særlige forudsætninger må respekteres samtidig med, at de får muligheder for at tilegne sig egenskaber og færdigheder, så de på længere sigt kan hamle op med voksenlivets mange udfordringer.

I det afsluttende afsnit formuleres nogle *krav til opvækstmiljøet*. Opvækstmiljøet må for det første give forudsætninger for, at småbørn får adgang til *samspil med andre mennesker*. For det andet må opvækstmiljøet være af en sådan beskaffenhed, at det fremmer småbørns *udfoldelsesmuligheder og aktiviteter sammen med såvel voksne som børn*. For det tredje må de sociale omgivelser sikre småbørn en vis *kontinuitet i opvæksten*.

Kapitel 4

I kapitel 4 foretages *en vurdering af småbørns opvækstbetingelser i dag*. Fremstillingen er opdelt i tre hovedafsnit svarende til de tre krav til opvækstmiljøet, der udgjorde konklusionen på det foregående kapitel.

Afsnittet om *social kontakt* indledes med en omtale af den gensidige tilknytning mellem barnet og dets forældre. Det fremhæves, at etableringen af et nært forhold mellem forældrene og den lille ny kræver tid og psykisk overskud, og at betingelserne herfor ikke altid er de bedste. Eksempelvis nævnes vanskeligheder som at fødeafdelingerne ikke lægger tilstrækkelig vægt på psykiske og sociale behov, at den nugældende barselorlov er for kort og ikke tilgodeser faderens og barnets behov for at blive fortrolige med hinanden, og at mange forældre har bekymringer om, hvor og hos hvem barnet kan være

efter orlovens udløb. Samtidig er mange unge forældre usikre, fordi de ikke har nævneværdige erfaringer med småbørn.

I takt med at stadig flere mødre arbejder ude, er den daglige kontakt mellem småbørnene og deres forældre blevet underlagt et større tidspres end førhen. I hverdagen er der forholdsvis lidt tid til samvær i de fleste familier, og børnenes krav om opmærksomhed og tid kommer ofte på tværs af praktiske gøremål eller forældrenes eget behov for at slappe af eller deltage i aktiviteter uden for hjemmet.

Da mødrene gik ud på arbejdsmarkedet, blev deres tid til de traditionelle kvindefunktioner formindsket. Omsorgen for småbørnene er en stor del af dagens timer overladt til forskellige dagforanstaltninger, og derhjemme er det stadig moderen, der tilbringer mest tid sammen med børnene, og som har ansvaret for de dermed forbundne praktiske opgaver.

Et særligt problem udgør syge eller sløje småbørn. De har brug for fortrolige voksnes omsorg, men kun få udearbejdende forældre har adgang til selv at passe børnene hjemme eller være hos dem i forbindelse med hospitalsindlæggelse.

Mødrenes øgede interesse i at påtage sig et job er ofte parret med en økonomisk nødvendighed, der især grunder sig i høje boligudgifter. Både dette og arbejdsmarkedets manglende fleksibilitet gør, at mange af dem har en længere arbejdstid, end de ønsker.

Forældrenes kræfter og overskud til samværet med børnene er ikke kun afhængig af arbejdstidens længde. Der kan også ligge en belastning i selve arbejdssituationen, hvor for eksempel mange kvinder i industrien bliver slidt ned fysisk og psykisk af monotont tempoarbejde. Modsat kan også arbejdsløshed blive en belastning for de pågældende og dermed for deres familier.

Småbørns kontakt med andre afhænger bl.a. af forældrenes forhold til slægt, venner og naboer. Hvad angår det sidste gælder det generelt i nyere forstæder og etageboligområder, at mange beboere ikke har en fast forankring i nærmiljøet. Samtidig er det både i mange boligmiljøer og især i tyndtbefolkede landdistrikter et problem, at der er langt til legekammerater.

De fleste småbørn får udvidet deres sociale kontaktflade i dagforanstaltningerne. Når det gælder legekammerater vil ikke mindst daginstitutionerne sikre småbørn en bred berøringsflade til jævnaldrende.

I afsnittet om *udfoldelsesmuligheder og aktiviteter* fremhæves det, at mens dagplejen nærmest må opfattes som en forlængelse af hjemmets tilbud, så fungerer daginstitutionerne i højere grad som et alternativt miljø. Børnene får eksempelvis her muligheder for at tilegne sig sociale erfaringer om livet i en stor børnegruppe, ligesom de får nye aktivitetsmuligheder og andre frihedsgrader.

Småbørns aktivitetsmuligheder derhjemme varierer med boligforholdene og med beskaffenheden af det helt nære udemiljø. Det næv-

nes, at mange nye etageboligområder oftest er monotone, tømt for arbejdsfunktioner og dermed fattige på inspiration og oplevelsesmuligheder, at børn på landet nok har adgang til natur og dyr, men til gengæld ofte har langt til jævnaldrende samt pædagogiske og kulturelle tilbud, og at børn i de ældre bydele savner udfoldelsesmuligheder og legesteder, fordi bilerne dominerer billedet.

Trafikudviklingen udgør et stort problem. Ganske vist har ikke mindst småbørnsfamilierne store fordele ved egen bil, da de offentlige transportmidler er vanskelige at benytte med barnevogne o.lign. Men den øgede privatbilisme har samtidig medført en øget trafikrisiko, ligesom bilerne har lagt beslag på mange gårde og andre arealer. Børn henvises til særlige legepladser, men da de ofte er placeret et godt stykke fra boligen og har en traditionel indretning, virker de ikke særligt attraktive.

Det gælder for mange småbørn, at de ikke får mulighed for konkret at opleve forskellige typer af arbejde, og at de heller ikke i dagligdagen selv tager aktivt del i varierede arbejdsopgaver. Deres forestillinger om de voksnes verden og samfundslivet må ofte stykkes sammen af »andenhåndserfaringer«, som de bl.a. opsnapper gennem TV.

Afsnittet om *kontinuitet* indledes med en problematisering af, at mange småbørn i forbindelse med ophold i dagforanstaltninger udsættes for en række skift, således at de gang på gang må tilpasse sig nye voksne og børn. Dette vanskeliggør børnenes muligheder for at etablere og udvikle et stabilt og nært tilhørsforhold til et begrænset antal voksne og til en bestemt gruppe børn.

Fra forskellige sider har der været ytret betænkelighed ved, at mange småbørn i deres dagligdag ligger i fast pendulfart mellem hjemmet og et eller flere andre miljøer. Det anføres, at hvis dagforanstaltningerne skal fungere som et værdifuldt supplement til hjemmet, er det helt nødvendigt med et samarbejde mellem forældrene og de voksne, der tager del i omsorgen for børnene. Netop på dette punkt kniber det i dag. De nuværende rammer for forældrenes og personalets samarbejde er utilstrækkelige, og forældrene er ikke sikret reel medindflydelse på afgørende punkter, som for eksempel daginstitutionernes pædagogiske indhold. Mange forældre oplever i dag en betydelig afmagt ved, at de så at sige ikke har nogen stemme i forhold til hvilke påvirkninger, deres småbørn udsættes for og præges af i det daglige.

I det sidste afsnit konkluderes det, at der tegner sig *to overordnede tidstypiske problemer* i opvækstvilkårene i dag. Den ene bekymring er, at store grupper af børn bliver kontaktforsømte på grund af overarbejdede og stressede forældre, og fordi samfundets almindelige spændinger trænger ind i familierne og overbelaster dens indre ressourcer. Den anden bekymring er, at børnenes muligheder for at indleve sig i vor kultur bliver stadig mere begrænset, og det samme gælder deres muligheder for at udvikle identitet i en meningsfuld social sammenhæng.

Kapitel 5

Kapitel 5 indeholder *en række overvejelser, der danner udgangspunkt for kommissionens synspunkter om form og indhold i en børnepolitik.*

I afsnittet om *de danske overvejelser om børnefamiliers forhold* konstateres indledningsvis, at familiepolitikken ikke er defineret i Danmark, men at den omfatter en række ordninger til støtte for familier samt lovbestemmelser, der regulerer forholdet mellem familiens medlemmer.

De første overvejelser om familiepolitiske forhold fandt sted i den befolkningskommission, der blev nedsat i 1935. Kommissionen afgav tre betænkninger, og en række af dens forslag blev gennemført, blandt andet oprettelsen af mødrehjælpen i 1939.

De seneste samlede familiepolitiske overvejelser fandt sted i det udvalg om familiepolitik, som blev nedsat i 1960.

Udvalget afgav i 1964 sin betænkning (bet.nr. 359), der indeholdt en gennemgang af hidtidig dansk familiepolitik. Betænkningen anbefalede, at alle familiepolitiske aktiviteter blev samlet i et enkelt ministerium, og at reglerne vedrørende direkte familiepoliitiske ydelser blev samlet til een lov. Dette skete med loven om børnetilskud og andre familieydelser, der trådte i kraft i 1970. Loven indeholdt regler om almindeligt, forhøjet, ekstra og særligt børnetilskud, om indførelse af moderskabsydelse, om barseldagpenge, samt om forskudsvis udbetaling af bidrag.

Afsnittet om *de vigtigste gældende ordninger vedrørende børns opvækstvilkår* indeholder bl.a. en beskrivelse af reglerne om børnetilskud, boligsikring, daginstitutioner og dagpleje, barselorlov og andre sundhedsmæssige foranstaltninger. Det understreges imidlertid, at der for en mere detaljeret gennemgang af de enklete lovgivningsområder, herunder oplysninger om takster, samlede offentlige udgifter mv., henvises til rapporterne fra kommissionens fire udvalg.

Afsnittet om *hovedsynspunkter bag de gældende regler* opstiller nogle principper, der indirekte må have ligget til grund for de seneste års danske lovgivning for børn:

- økonomiske byrder ved at have børn bør søges udjævnet gennem fordelingspolitiske initiativer,
- svage familier bør støttes, således at dårlige forhold ikke forplanter sig som en social arv til næste generation,
- alle børn bør have lige gode muligheder i livet,
- forældre skal sikres mod diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af deres børn, og
- børn er vores fælles fremtid, den kommende arbejdskraft og de kommende borgere i et demokratisk samfund.

I afsnittet *om formuleringen af en børnepolitik* erkendes det, at nogle funktioner bedst kan varetages inden for familiens rammer, mens andre forudsætter samfundets støtte i form af forskellige offentlige foranstaltninger.

Børnepolitiske overvejelser og forslag drejer sig for det *første* om at støtte familien i at udfylde de funktioner for børn, som er nødvendige, og som bedst kan varetages af familien. For det *andet* at styrke andre funktioner uden for familien, således at familien og samfundet i fællesskab tager vare på næste generation.

Det overvejes derfor hvilke tilbud og hvilken støtte, der skal gives og formidles direkte gennem familien til det enkelte barn og hvilke tilbud, der skal kanaliseres gennem offentlige institutioner i bred forstand.

Hensynet til børn og deres samlede opvækstvilkår må spille en langt mere fremtrædende rolle i lovgivningen og i den førte politik, end tilfældet er for øjeblikket. Som et ideelt krav for en børnepolitik må kunne forlanges, at mere omfattende lovgivning altid vurderes med særlig hensyntagen også til konsekvenserne for børns opvækstbetingelser.

Kapitel 6

Kapitel 6 indeholder for det første *formuleringen af nogle mål for vilkårene for børns opvækst* og for det andet *overvejelser om de midler, der skal realisere de opstillede mål*. Sammen med det foregående kapitel udgør kapitel 6 derved kommissionens principielle grundlag for de egentlige forslagskapitler.

I afsnittet om *sammenhængen mellem mål og midler i børnepolitikken* konstateres indledningsvis, at de rammer, der sættes for vilkårene for børn og børnefamilier, i vidt omfang er samfundsskabte – og at der derfor kan gøres noget ved problemerne.

Man kan ikke løse de enkelte problemer uden at se dem i en større sammenhæng. Perspektivløst lappeskrædderi og isolerede delløsninger klarer ikke børnefamiliernes fundamentale problemer. De samfundsmæssige rammer for børns og familiers vilkår er ikke naturgivne, men kan ændres, dels gennem den lovgivning, der direkte vedrører og regulerer børns forhold, dels gennem den øvrige lovgivning, som for størstepartens vedkommende har indirekte betydning for børns vilkår.

Afsnittet om *nogle målsætninger vedrørende børns opvækstvilkår* indeholder en konstatering af, at en række børnefamilier på forskellige måder mangler ressourcer til at kunne give deres børn den tilværelse, som de egentlig kunne ønske for dem.

Det bliver derfor et overordnet mål for en børnepolitik at mindske eller fjerne alle uønskede samfundsmæssige hindringer for familiernes og børnenes trivsel. Dette formuleres af kommissionen som en række delmål for en børnepolitik: Det er nødvendigt

- at respektere det enkelte barn som individ i familien og i samfundet,

- at give barnet en central placering i de voksnes tilværelse,
- at fremme alle børns fysiske opvækstvilkår i bred forstand, samt
- at udligne forskelle i børns levevilkår, både materielt og kulturelt.

Afsnittet om *nogle muligheder for at realisere en børnepolitik* indeholder en diskussion af fire muligheder, der tilsammen udtrykker ønsket om at sikre småbørn en tilstrækkelig stabil og følelsesmæssig nær kontakt, oplevelse af tilhørsforhold til andre børn og voksne, samt oplevelser af og erfaringer med de voksnes liv og samfundet.

Man kan søge at genetablere den traditionelle familie, således at familien økonomisk kan klare sig med een indtægt. Man kan forbedre og berige nærmiljøet, f.eks. gennem trafiksikring, etablering af fællesaktiviteter og styrkelse af nærdemokratiet. Eller man kan etablere daginstitutioner som delvis erstatning for familien. Endelig peger den fjerde mulighed på at nedsætte forældrenes daglige arbejdstid, og lade børnene være i institution på deltid.

Alle fire muligheder indeholder både fordele og ulemper og er for skematiske til enkeltvis at kunne løse problemerne. Hertil kommer, at der kan være behov for at varetage forskellige hensyn på forskellige tidspunkter i barnets og familiens tilværelse.

Dette kunne tale for, at samfundet skulle stille en række forskellige ordninger til rådighed, således at forældrene frit får mulighed for selv at vælge den løsning, som efter deres opfattelse passer bedst med deres situation og børnenes behov.

Afsnittet om *nogle grundprincipper i en børnepolitik* indeholder kommissionens opfattelse af hvilke forhold, der må indgå centralt ved tilrettelæggelsen af en fremtidig børnepolitik. En sådan politik må bygge på:

- ligestilling mellem kønnene, fordi det vil være uheldigt at overføre det traditionelle kønsrollemønster til de opvoksende generationer,
- social lighed, herunder ikke mindst i fordelingspolitisk henseende,
- valgmulighed og valgfrihed, således, at der kan tages hensyn til forskelle i familiernes ønsker, holdninger og ressourcer,
- fleksibilitet til at følge de skiftende behov hos den enkelte familie, samt
- neutralitet i forhold til forældrenes valg af samlivsform.

Kapitel 7

Kapitel 7 indeholder *en gennemgang af de juridiske aspekter vedrørende barnets familieretlige stilling*, som kommissionen dels er blevet anmo-

det af socialministeren om at overveje, og dels har taget op på eget initiativ i forståelse med justitsministeriets ægteskabsudvalg.

Afsnittet om barnets ret til 2 forældre indledes med en konstatering af, at kommissionen ikke vurderer voksnes valg af samlivsform ud fra en bestemt holdning.

Den første problemstilling, der tages op er, i hvilket omfang moderen til et barn uden for ægteskab bør have mulighed for at undlade at oplyse over for myndighederne, hvem der er eller kan være fader til hendes barn. Ud fra synspunktet, at et barn kun i ganske særlige tilfælde bør kunne berøves retten til en fader i juridisk forstand, foreslår kommissionen, at der fastlægges en praksis, hvorefter der vises tilbageholdenhed med at fritage moderen for sin oplysningspligt.

Herefter overvejes *barnets stilling i papirløse samlivsforhold*, hvor moderen alene har forældremyndigheden over barnet, medens forældremyndigheden tilkommer forældrene i forening, når de er gift med hinanden. Flertallet i kommissionen mener imidlertid, at forældrenes faktiske samlivsforhold bør være afgørende for hvilke regler der bør gælde vedrørende forældremyndighed over deres fælles barn. Flertallet foreslår derfor, at forældrene skal have mulighed for at aftale fælles forældremyndighed.

I det følgende afsnit om *barnets stilling ved skilsmisse og anden samlivsophævelse* gengives først nogle af hovedresultaterne fra en amerikansk undersøgelse om »normale« børns reaktioner på forældrenes skilsmisse. Erfaringerne synes at være, at det for børnene er særdeles vigtigt at bevare kontakten til begge forældre, og at forældrene er i stand til at løse deres egne problemer på en rimelig måde. Flertallet i kommissionen har herefter overvejet en ordning, hvorefter forældremyndigheden kan forblive hos begge forældre efter en skilsmisse og ikke, som det nu er tilfældet, nødvendigvis skal placeres hos den ene af forældrene. Ægteskabsudvalget mener, at der ikke er behov for en lovregulering på området. Kommissionens flertal fremhæver, at en ordning, hvorefter forældremyndigheden ikke skal placeres hos en af forældrene, kan være med til at mindske forældrenes konflikter og til at lette den af forældrene, som barnet bor hos, for ansvaret både for de praktiske og de opdragelsesmæssige opgaver. Samtidig understreges, at fælles forældremyndighed ikke nødvendigvis indebærer, at barnet skal bo på skift hos forældrene. Flertallet mener, at en ordning, hvorefter forældremyndigheden kan forblive hos begge forældre efter en skilsmisse, vil være en fordel for børnene. Flertallet foreslår derfor en lovændring, der gør det muligt at etablere en sådan ordning ved en aftale mellem forældrene med efterfølgende registrering hos myndighederne.

Da en lovændring, der giver adgang til at aftale fælles forældremyndighed efter en skilsmisse, ikke overflødiggør et regelsæt for myndighedernes afgørelse i forældremyndighedssager, har kommissionen på baggrund af Ægteskabsudvalgets betænkninger overvejet,

om der bør indføres ændrede regler for, *hvilken myndighed der skal træffe afgørelsen*. Efter gældende regler gives skilsmisse ved bevilling fra overøvrigheden, hvis forældrene er enige om en række spørgsmål, herunder spørgsmålet om forældremyndighedens placering, ellers af domstolene. Kommissionen mener, at problemerne for børnene kan forstærkes, når afgørelsen i forældrenes skilsmissesag henvises til domstolene. Ikke mindst fordi forældrene i den situation bliver modparter med modstående interesser, og fordi de fleste mennesker er uvante med domstolssituationen. Derfor finder man, ligesom et mindretal i Ægteskabsudvalget, at den nødvendige afgørelse så vidt muligt skal træffes administrativt som på socialområdet iøvrigt. Der fremsættes ikke forslag, der tager særligt sigte på det forhold, at domstolene oftere tillægger moderen end faderen forældremyndigheden.

I afsnittet om *samkvemsret* nævnes, at samkvemsret automatisk tilkommer den af forældrene, som ikke har fået forældremyndigheden efter skilsmisse, men ikke den fader, som tidligere har levet sammen med moderen uden at være gift med hende. Forældrene aftaler selv principielt samkvemsrettens omfang, men overøvrighedens praksis – 1 weekend om måneden, 8-14 dage i sommerferien og et par dage i jul og påske – er vejledende. Ligesom Ægteskabsudvalget mener kommissionen, at det i lovgivningen bør fremhæves, at samkvemsretten er en ret for barnet til at bevare forbindelsen til den af forældrene, som det ikke bor hos. Der foreslås en udvidelse af samkvemsrettens omfang, således at den gældende praksis suppleres med ret til samkvem 1 ugentlig eftermiddag på en hverdag. Endvidere foreslås, at der skal kunne ydes indtægtsbestemt tilskud til barnets transportomkostninger i de tilfælde, hvor forældrene ikke har mulighed for at få bopæl i nærheden af hinanden.

Afsnittet indeholder endelig kommissionens overvejelser om muligheden for at etablere *bedre rådgivning for forældrene og bedre vejledning for de myndigheder, der skal træffe afgørelsen i forældremyndigehds- og samkvemsretssager*. Ligesom Ægteskabsudvalget går kommissionen ind for en afskaffelse af den obligatoriske mægling. Men kommissionen tager afstand fra Ægteskabsudvalgets forslag om i stedet at udbygge den almindelige rådgivning efter bistandsloven. Man mener, at det særlige behov for støtte i følelsesmæssige spørgsmål, som opstår for mange mennesker i skilsmissesituationen, ikke kan tilgodeses ved denne rådgivning. Istedet foreslås, at familierådgivningen henlægges til de amtskommunale børnerådgivningscentre, hvor rådgivningen i første omang må gives uden registrering af den pågældende. For så vidt angår vejledning af myndighederne finder kommissionen, at de erklæringer fra børnepsykiatere og psykologer og de undersøgelser, der går forud for udfærdigelsen af erklæringerne, har stor indflydelse på skilsmissesagens forløb. I modsætning til Ægteskabsudvalget foreslår kommissionen derfor en udvidet brug af disse erklæringer, og således at eventuelle kapacitetsproblemer tilgodeses ved at inddrage andre læger end børnepsykiatere. Endvidere foreslås, at myndighederne skal kunne gøre brug af udtalelser fra per-

soner med en rimelig faglig baggrund som har kendskab til familien, som for eksempel en daginstitutionsleder.

I afsnittet om barnets ret til særlig beskyttelse tager kommissionen stilling til forældrenes såkaldte revselsesret. Den forældrevold, som kommissionen er enig i at kalde revselse, defineres som den vold, der ligger i området mellem mishandling og smæk over fingrene o.l. Det anføres, at det er vanskeligt at vurdere, hvor udbredt anvendelsen af vold i opdragelsen er. En Gallupundersøgelse fra 1980 viser, at ca. halvdelen af de udspurgte som børn har fået fysisk afstraffelse af deres forældre. Afsnittet indeholder en beskrivelse af revselse som spontan reaktion og af revselse som opdragelsesmiddel. Kommissionen anser revselse i begge former for særdeles uhensigtsmæssig. Man erkender dog, at den nære samhørighed mellem børn og forældre må medføre, at forældrenes revselse af deres børn fortsat bør vurderes anderledes end anden vold. Kommissionen mener derfor ikke, at forældres revselse bør kriminaliseres. Børnene bør derimod beskyttes gennem en principudtalelse i lovgivningen om forældremyndighed. Iøvrigt mener kommissionen, at problemet skal anskues meget bredt ud fra en samlet vurdering af familiernes og børnenes levevilkår, og at der er et stort behov for en omfattende oplysning og debat om anvendelse af vold over for børn.

I afsnittet om *barnets ret til medbestemmelse vedrørende egne forhold* gives en kort beskrivele af lovgivningens bestemmelser om forældrenes pligter og beføjelser over for barnet, og af de begrænsninger, der gælder for forældrenes myndighed over barnet i forhold til offentlige myndigheder. Det nævnes, at barnet selv først får en begrænset selvbestemmelse – eller medbestemmelse – fra 12-års alderen. Kommissionen mener, at barnets rettigheder i familien bør styrkes, og at midler hertil er en holdningsændring hos bl.a. forældrene. I forhold til offentlige myndigheder er der især behov for en styrkelse af barnets stilling i sager vedrørende forældremyndighed og samkvemsret. Kommissionen foreslår, at både domstole og administrative myndigheder får pligt til altid at skaffe sig indsigt i og lægge vægt på barnets meninger og ønsker i disse sager. Endelig tilslutter kommissionen sig et forslag fra Ægteskabsudvalget, hvorefter der skal beskikkes en værge til at bistå barnet under sager om forældremyndighed og samkvemsret.

Kapitel 8

Kapitel 8 indeholder *overvejelser og forslag vedrørende forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet.*

Afsnittet om *forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet* beskriver de seneste års udvikling på dette område, især stigningen i kvindernes erhvervsdeltagelse. I 1978 havde 80 pct. af alle kvinder med børn

tilknytning til arbejdsmarkedet, heraf havde halvdelen deltidsarbejde, dvs. under 30 timer om ugen.

Denne udvikling har medført en række positive konsekvenser. For samfundet bl.a. gennem væksten i produktionen og forbedring af beskatningsgrundlaget. For kvinderne bl.a. gennem en øget ligestilling og i forbedringer af deres økonomiske selvstændighed. For familien gennem forbedring af de materielle levevilkår.

Men forældrenes arbejdsdag er meget lang, og der er ofte på hverdage kun ringe tid tilovers til samvær mellem forældre og børn. Deres mulighed for at være sammen med barnet i den første tid efter fødslen er utilstrækkelig, og de har kun sjældent mulighed for at passe barnet, når det er sygt.

Afsnittet om *den daglige arbejdstid* uddyber konsekvenserne af de begrænsede muligheder for det daglige samvær mellem forældre og børn. Det påpeges, at behovet for at sikre børn og forældre mere tid sammen er mest udpræget hos enlige forsørgere og i familier, hvor begge forældre har fuldtidsarbejde.

Men det er ikke nogen god ide at »tvinge« en af forældrene til at blive hjemme, hvis de begge ønsker at være erhvervsaktive. Også kvinder med små børn ønsker at bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Mange ønsker deltidsarbejde. Det er derfor nødvendigt med en udvikling på arbejdsmarkedet, således, at begge forældre får mere tid til at være sammen med deres børn uden, at deres muligheder på arbejdsmarkedet forringes.

I afsnittet om *de principielle og langsigtede synspunkter* vedrørende forældrens tilknytning til arbejdsmarkedet understreges det, at såvel det private som det offentlige arbejdsmarked fremstår som måske den vigtigste af de mange enkeltfaktorer, der er med til at sætte rammer for børnenes samlede opvækstvilkår.

Det bliver derfor nødvendigt at vælge, om hensynet til det samlede arbejdsmarked skal sætte rammerne for børns opvækstvilkår – eller om det skal være omvendt.

Kommissionen mener, at der bør ske en nedsættelse af den daglige arbejdstid til 6 timer om dagen for alle – ikke kun for småbørnsforældre. Dette sikrer voksne og børn mere tid sammen, ligestillingen styrkes, og småbørnsforældrenes sårbarhed på arbejdsmarkedet mindskes, fordi det ikke kun er deres arbejdstid, der bliver nedsat.

Kommissionen udtrykker sin beklagelse over, at der ikke allerede er gennemført større forbedringer af lovgivningen om barselorlov mv. Det er Børnekommissionens principielle opfattelse, at forslagene i betænkningen fra 1978 fra fællesudvalget mellem Ligestillingsrådet og Børnekommissionen (bet.nr. 846). om barselorlov, omsorgsorlov og ret til fravær for at passe syge børn bør gennemføres.

I det sidste afsnit fremsættes kommissionens *forslag*.

Da det er kommissionens opfattelse, at der for øjeblikket næppe hverken vil være økonomisk eller politisk baggrund for at gennemføre dens principielle ønske om en 6-timers arbejdsdag til alle, foreslås, at alle heltidsarbejdende forældre, der har børn i alderen op til og med 8 år, skal have ret til at nedsætte deres daglige arbejdstid til 6 timer, og at denne ret skal sikres gennem lovgivning. Flertallet foreslår endvidere, at der i et vist omfang skal gives økonomisk kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med nedsættelsen af den daglige arbejdstid.

Kommissionen foreslår videre, at der såvel af pasningsmæssige som af pædagogiske grunde skal være en plads i en offentlig formidlet dagforanstaltning til alle børn, hvis forældre ønsker dem optaget.

Kommissionen foreslår endelig, at der indføres 26 ugers orlov til alle kvinder efter fødslen, at der gives forældre med syge børn under 4 år ret til fravær, og at der indledningsvis indføres begrænset adgang til barselorlov for fædre.

Kapitel 9

Kapitel 9 indeholder *overvejelser og forslag vedrørende småbørnsfamilierne og det sociale fællesskab.*

Det indledes med en konstatering af, at hvis småbørn skal sikres en tilværelse, der er rig på medmenneskelige kvaliteter, er for det første karakteren af forældre/barn-forholdet og det indbyrdes samvær i familien centralt. For det andet vil også småbørns kontakter til og aktiviteter med andre børn og voksne være afgørende. Hertil kommer for det tredje de kvaliteter, der udspringer af at høre til i en given kultur.

I det første afsnit om *vigtige kvaliteter i småbørns liv* nævnes det som et problem, at mange forældre er usikre i deres rolle som opdragere, og at samværet i hjemmet kun i ringe grad bygger på fælles arbejdsopgaver og aktiviteter. Videre fremhæves det, at på trods af at forældrene har hovedansvaret for børnenes opvækst, har de kun sparsom indflydelse på småbørnenes liv uden for hjemmet.

Hvad angår nærmiljøet omtales det, at det sociale fællesskab mellem småbørnsfamilierne og de øvrige beboere er uudviklet, og at lokale initiativer med henblik på at forbedre børnenes vilkår (gårdrydning, trafiksanering mv.) støder på mange barrierer.

I forbindelse med dagforanstaltningerne nævnes det, at stabiliteten i småbørnenes sociale kontakter er for lav, og at mange af dem ikke har tilstrækkelige muligheder for at deltage i og få erfaringer med livet uden for institutionen.

I afsnittet om *langsigtede og principielle synspunkter* anføres det, at adskillige familier ikke længere alene kan tilbyde småbørnene alle de

betingelser, som må være til stede for at sikre dem en alsidig udvikling og en gradvis integration i vores kultur. Småbørn har også brug for de kvaliteter, der udspinger af at høre til og tage del i et større kulturelt fællesskab.

Med henblik på at give småbørnene og deres forældre bedre muligheder for at tage del i et udvidet fællesskab i deres nærmiljø, fremdrages det derfor for det første som væsentligt, at offentlige tilbud og servicefunktioner rettet mod småbørn og deres forældre placeres i nærmiljøet. For det andet anses det for vigtigt, at der skabes sammenhæng mellem de forskellige miljøer, som børnene lever i. Det gælder både dagligdagens forskellige miljøer og de skiftende miljøer, som børn mødes i løbet af opvæksten. For det tredje bør forældrenes position og deres indflydelse på deres børns vilkår uden for hjemmet styrkes. Og for det fjerde bør ekspertbistanden i langt højere grad end det er tilfældet i dag rette indsatsen mod i et samarbejde med de pågældende grupper at støtte og fremme selvbærende sociale netværk i nærmiljøerne.

Hvad angår forældrenes position og indflydelse finder kommissionen, at der på længere sigt kunne være mange fordele forbundet med, at småbørnsforældre har kontakt med og mulighed for at få støtte fra andre, måske mere erfarne, forældre. Flertallet foreslår derfor, at der – udover en udvidelse af de fødselsforberedende kurser – etableres selvstyrende lokale forældregrupper med adgang til konsulentbistand. Desuden fremsættes der forslag med henblik på at styrke forældrenes reelle indflydelse på deres børns vilkår i daginstitutionerne.

Hvad angår tilbudene i nærmiljøet foreslår kommissionen bl.a., at der gives øget økonomisk støtte til forsøgsvirksomhed, og at der i tyndtbefolkede egne tages særlige initiativer med henblik på at give småbørn her de samme muligheder som børn i byerne for at tage del i pædagogiske tilbud.

Kommissionens flertal er principielt imod, at dagplejen sidestilles med daginstitutionen og foreslår derfor bl.a., at dagplejen forbeholdes bestemte grupper børn. Flertallet i kommissionen foreslår, at dagplejemoderen skal deltage i kommunale kurser, og at dagplejen tilknyttes en daginstitution.

I forlængelse heraf foreslås det endvidere, at bestemte vuggestuer, børnehaver, fritidshjem og børnehaveklasser knyttes sammen med sigte på at skabe større sammenhæng i småbørns tilværelse.

Kommissionen har delt sig på spørgsmålet om, hvorvidt det er ønskeligt at skabe lovhjemmel for fritidsordninger i skolevæsenets regi.

Vedrørende de bygningsmæssige rammer om daginstitutionerne foreslår kommissionen bl.a. en fleksibel udformning, og at der etableres forsøgsvirksomhed i stil med det svenske MAFF-projekt.

Med hensyn til normeringen i daginstitutionen foreslår kommissionens flertal, at det ikke-uddannede personale i specielt vuggestuerne

succesivt erstattes med uddannede pædagoger, og at personalenormeringerne generelt udvides med et antal timer til forældresamarbejde o. lign.

Kommissionen foreslår, at der udarbejdes et forslag indeholdende samlede principper og mål for daginstitutionerne i lighed med, hvad der er vedtaget for folkeskolen og for ungdomsuddannelserne. Flertallet foreslår endvidere, at socialstyrelsen udsender en vejledning for det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne, og at det af udvalget vedrørende daginstitutioner og dagpleje udarbejdede udkast afprøves i et begrænset antal institutioner med henblik på udsendelse af sådanne retningslinjer.

Kommissionens flertal mener desuden, at daginstitutionernes personale og dagplejemødrene har behov for øget adgang til konsulentbistand. Flertallet foreslår, at alle kommuner ansætter pædagogiske konsulenter og tilknytter læger med særlig erfaring om børn. Et flertal finder desuden, at der udover den tilgængelige vejledning fra skolepsykologisk kontor er brug for en udvidet psykologisk bistand til daginstitutionerne.

Der er fremsat forskellige *mindretalsudtalelser* til kapitel 9, bl.a. vedrørende krav om egentlig pædagogisk uddannelse af dagplejemødre og vedrørende en særskilt lovgivning for daginstitutionssektoren.

Kapitel 10

Kapitel 10 indeholder *overvejelser og forslag vedrørende de fysiske rammer om småbørns opvækst.*

Det indledes med en påpegning af, at det fysiske miljø har stor indflydelse på børns og forældres tilværelse. De fysiske rammer påvirker børns helbredstilstand, ligesom det danner rammen om og sætter sit præg på småbørnenes leg og aktiviteter med andre.

I det første afsnit om *småbørnenes fysiske miljø* fremhæves det vedrørende boligen, at den forbedrede boligstandard har formindsket forekomsten af klassiske boligsygdomme, at der synes at være dukket nye symptomer op, f.eks. den såkaldte »beton-syge«, og at der sker mange ulykker i hjemmene. Det nævnes, at mange børnefamilier bor tæt, og at der stadig er en del småbørn, som bor i meget ringe boliger. Etableringssituationen karakteriseres som vanskelig, fordi udbudet af lejeboliger er blevet mindre.

Hvad angår nærmiljøet anføres det som problematisk, at trafikudviklingen har medført en betydelig risiko i de fleste nærmiljøer, og at mange børn vokser op i nye oplevelsesfattige og ensformige kvarterer.

Med hensyn til dagforanstaltningernes fysiske indretning nævnes

det bl.a., at der på daginstitutionsområdet har været tale om en lempelse af kravene til de fysiske rammer, og at der savnes dels vejledende retningslinier, dels forsøgsvirksomhed. Desuden påpeges institutionernes manglende flexibilitet. Det betones, at det er et problem, hvis dagplejehjemmenes fysiske standard ikke kontrolleres.

Vedrørende sygehuse nævnes bl.a. det uheldige i, at mange småbørn indlægges på almindelige voksenafdelinger, hvor indretningen og personalesammensætningen ikke altid tilgodeser børnenes behov.

I det andet afsnit om kommissionens *principielle og langsigtede synspunkter* fremhæves det bl.a., at småbørn og deres forældres interesser bør have større vægt i den overordnede planlægning og lovgivning, at boligudbudet må sikre småbørnsfamilier størst mulig valgfrihed med hensyn til, hvor og hvordan de vil bo, og at alle ssmåbørn skal have adgang til et trafiksikkert nærmiljø. Med hensyn til dagforanstaltninger finder man det principielt afgørende, at der sikres en vis standard, f.eks. gennem centralt fastsatte vejledende retningslinjer. For sygehusenes vedkommende anføres det bl.a., at alle sygehuse i større byer på længere sigt bør råde over egentlige børneafdelinger.

I det tredje afsnit fremsættes kommissionens *forslag*. Vedrørende småbørnsfamiliernes boligsituation foreslås det bl.a., at udbudet af lejeboliger øges gennem ophævelse af byggeklods[illegible]ten, og at der gøres en indsats med hensyn til boligforbedringer og byfornyelse i ældre bydele. Samtidig foreslår man, at kommunerne etablerer en aktiv boliganvisning.

Hvad angår boligområderne foreslås det, at småbørns legemuligheder i nærmiljøerne forbedres gennem bl.a. trafiksikre nærlegepladser, differienterede hastighedsbegrænsninger og forbud mod gennemkørselstrafik. Derudover foreslås en øget støtte til forsøgsvirksomhed med lege- og opholdsarealer, der kan give alsidige oplevelsesmuligheder og mulighed for fælles aktiviteter på tværs af alder.

Det foreslås endvidere, at kommunerne så vidt muligt skal lade skolebusser indgå i den kollektive trafik.

Med henblik på at forbedre kvaliteten af de fysiske rammer i dagforanstaltningerne stiller kommissionen bl.a. forslag om, at der skabes lovhjemmel for at fastsætte centrale vejledende retningslinier for de fysiske rammer i alle dagforanstaltninger, og at der skal udsendes vejledninger om institutionernes fysiske udformning, byggematerialer mv. Man foreslår endvidere, at der etableres forsøgsvirksomhed på dette felt.

Hvad angår sygehusenes indretning foreslås det bl.a., at børn skal kunne indlægges på særlige børneafsnit eller børnestuer, at der etableres overnatningsmuligheder for forældre, og at syge spædbørn og deres mødre skal kunne indlægges på samme afdeling eller på afdelinger umiddelbart i nærheden af hinanden.

Kapitel 11

Kapitel 11 indeholder *overvejelser og forslag vedrørende de økonomiske rammer for børnefamiliernes tilværelse.*

Afsnittet om *de økonomiske ydelser til børnefamilierne,* omfatter betaling for dagforanstaltninger, boligfinansiering og boligstøtteordninger samt kontante ydelser.

Der er i de sidste årtier sket en forbedring af børnefamiliernes materielle levevilkår, selv om almindelige familiers forbrugsmuligheder er blevet beskåret noget i de seneste år. Men velfærdsstigningen er langt fra ligeligt fordelt, der er stadigvæk store uligheder i levevilkårene for forskellige grupper af befolkningen, og en fjerdedel af samtlige børnefamilier tilhører lavindkomstgruppen.

Dette indebærer et særligt behov for overvejelser om foranstaltninger, der særligt retter sig mod denne gruppe, og der må derfor efter flertallets mening lægges betydelig vægt på de fordelingspolitiske perspektiver.

Forældrebetalingen i dagforanstaltningerne, især i vuggestuer, er mange steder blevet så høj, at den virker tyngende for en ung familie med mange etableringsudgifter.

Børnefamiliernes boligudgifter er gennemgående væsentligt større end boligudgifterne for familier uden børn, såvel i ejer- som i lejeboliger. Dette skyldes bl.a. at den økonomiske udvikling i samfundet og i boligsektoren gennem de sidste 10 år har skabt nogle problemer især for unge familier, som den førte boligpolitik ikke har været i stand til at løse.

Boligstøtteordningerne er ikke blevet tilgodeset tilstrækkeligt. Lavtlønnede småbørnsfamilier, helt unge småbørnsfamilier og enlige småbørnsmødre har ofte de ringeste boligforhold eller har belastende boligudgifter målt i forhold til indkomsten.

Om de kontante ydelser fremhæver flertallet det synspunkt, at de i første række tager sigte på de børnefamilier, som har særlig behov for støtte. De bliver derved et led i den selektive børnepolitiks bestræbelser på at udligne forskellen i børns levevilkår.

Endvidere redegøres der for de særlige problemer for børn af enlige forsørgere, og det fremhæves, at de typisk har en meget lang arbejdsuge, kun lidt fritid til at tage sig af deres børn og hyppigt en lav indkomst og dårlige boligforhold, foruden at de er belastet af det øgede ansvar, der er forbundet med at være alene om at opdrage og forsørge deres børn.

I afsnittet om *de principielle og langsigtede synspunkter* diskuterer kommissionen indledningsvis prisfastsættelsen for dagforanstaltninger. Børnekommissionens flertal mener, at ønsket om at ligestille dagforanstaltningernes og folkeskolens pædagogiske funktioner og ønsket om at ligestille samfundets forpligtelser over for børn under og over skolealderen taler for, at der ikke skal opkræves betaling af foræl-

drene. Men kommissionen vil på kortere sigt klart prioritere hensynet til kapaciteten over afskaffelse af forældrebetalingen.

Børnekommissionens principielle overvejelser om *boligstøtteordninger og boligfinansiering* tager udgangspunkt i et ønske om at sikre alle småbørnsfamilier adgang til en kvalitativt tilfredsstillende bolig. På grund af de strukturelle forhold på det danske boligmarked – herunder i første række finansieringssystemet – kan disse overvejelser ikke adskilles fra mere generelle vurderinger af, hvorledes det samlede boligmarked fungerer og kan påvirkes. Det danske boligfinansieringssystem har bl.a. medført en alt for høj boligudgift i familiernes etableringsfase.

Børnekommissionens flertal mener

- at der bør ske en reel ligestilling i det offentliges direkte og indirekte tilskud pr. bolig – uanset om der er tale om ejerboliger eller lejerboliger,
- at der bør ske en reform af finansieringsvilkårene for boligbyggeri og boligforbedring,
- at en fremtidigt offentligt formidlet boligfinansiering ikke bør kunne omdannes til privat forbrugsudvidelse gennem belåning af værdistigningerne i fast ejendom, samt
- at der må ske en væsentlig omlægning og udvidelse af den eksisterende boligsikringsordning, så de dårligst stillede får mulighed for en bolig af moderne standard.

Behovet for overvejelser om anvendelse af *økonomiske kontantydelser* forudsætter en antagelse om, at særlige grupper af børnefamilier i første række skiller sig ud ved, at de mangler købekraft. Dette er en konsekvens af indkomstforskellene i samfundet, og kontantydelser bliver derved et led i en fordelingspolitik. Børnekommissionens flertal mener, at anvendelsen af kontante ydelser til frit forbrug på længere sigt må omlægges således, at ydelserne i første række kommer familier med særlige behov for økonomisk støtte til gode.

I det sidste afsnit fremsættes kommissionens *forslag*.

Selv om det er flertallets principielle opfattelse, at udgifterne til dagforanstaltninger for børn på længere sigt fuldt ud bør skattefinansieres, prioriteres den nødvendige og påkrævede udbygning af kapaciteten højere end afskaffelsen af forældrebetalingen. Kommissionen har derfor overvejet betalingsreglerne og foreslår bl.a., at grænsen for bortfaldet af forældrebetalingen hæves til 60.000 kr. pr. år., at der af socialindkomster herover skal betales 10 pct. for en plads, såvel for 0-2 årige som for 3-6 årige, dog med en overgrænse for forældrebetalingen på 1.000 kr. pr. måned for 0-2 årige og på 500 kr. for 3-6 årige.

Kommissionens flertal foreslår endvidere en række ændringer af boligfinansieringsreglerne og boligstøtteordningerne, f.eks. indførelse af indekslån, ændringer i fradragsreglerne for renter af gæld i egen bolig, en udvidelse af rentesikringsordningen og boligsikrings-

ordningen, og etablering af et boligstøttesystem for børnefamilier, der ejer deres bolig.

Kommissionen foreslår videre ændringer i regler vedrørende økonomiske ydelser, bl.a. at det almindelige børnetilskud forhøjes med 50 pct., og at det forhøjede børnetilskud fordobles. Den tilsigtede omfordeling bør ske ved, at indtægtsgradueringen indledes på et noget lavere niveau end nu. Det foreslås, at børnetilskudene reguleres fuldt ud, og at udbetalingen sker uden ansøgning. Endvidere at der sker en ligestilling af fædres og mødres normalbidrag, således, at det sikrede bidrag kommer på højde med det gældende bidrag for fædre, samt at bistandslovens regler om bortfald af tilbagebetalingskrav også kommer til at gælde for mindrebemidlede bidragspligtige.

Endvidere foreslår flertallet, at samliv med tredjemand først skal gælde som forpligtende –således at de særlige ydelser til reelt enlige forsørgere fortabes – efter eet års forløb. Endelig foreslår kommissionen, at alle reelt enlige forsørgere skal have ret til hjælp til uddannelse i medfør af § 42 i bistandsloven, og at der i det videre arbejde med socialindkomsten sigtes mod at tilvejebringe et indkomstgrundlag, der så dækkende som muligt er udtryk for modtagerens behov for sociale ydelser.

Kapitel 12

Kapitel 12 omhandler nogle *børnefamilier, der er karakteriseret ved at være i en speciel situation.*

I det første afsnit påpeges det, at selv om emnet for kommissionens vurderinger og forslag i følge kommissoriet er børn og børnefamilier i almindelighed, har man alligevel valgt at fremsætte nogle konkrete forslag med sigte på at forbedre vilkårene for dels småbørn med vidtgående fysisk eller psykisk handicap, dels indvandrerbørn.

I det andet afsnit afgrænses gruppen af *småbørn med vidtgående fysisk eller psykisk handicap* til at omfatte 3-4 pct. af småbørnene. Det præciseres, at uanset om disse børn befinder sig hjemme eller på institution vil deres udvikling og trivsel på den ene side stille større krav end de øvrige børns. På den anden side har de de samme fundamentale behov som andre børn, og det taler for fortsatte integrerings- og normaliseringsbestræbelser.

Kommissionens flertal er enig i intentionerne bag de ændrede kriterier for økonomisk bistand til familier med hjemmeboende handicappede småbørn. Men hvad angår specielt disse familier har man hæftet sig ved, at forældrenes pasning af og omsorg for hjemmeboende handicappede småbørn er en både tidkrævende og ofte belastende opgave. Kommissionen foreslår derfor bl.a., at institutionskapaciteten udbygges, så hjemmeboende handicappede børn

kan få udvidet adgang til i perioder at opholde sig på en institution eller et aflastningshjem. For at sikre forældrene størst mulig valgfrihed med hensyn til, hvordan den nødvendige aflastning i øvrigt kan arrangeres, foreslås, at der indføres ensartede betalingsregler for institutionsophold, lejlighedsvis hjemmehjælp og anden hjælp fra for eksempel slægt eller venner.

I afsnittet om *indvandrerbørn* fremdrages nogle specielle problemer. Der bor i Danmark omkring 10.000 børn i alderen 0-6 år fra de såkaldte tredielande, fordelt på over 100 nationer. Problemerne består dels i en stor sygelighed, bl.a. som følge af manglende udnyttelse af de forebyggende helbredsforanstaltninger, dels i en række psyko-sociale problemer forårsaget af bl.a. kulturkonflikten og af den mangelfulde beherskelse af såvel modersmålet som det dankse sprog.

For at tilskynde mødrene til at benytte de forebyggende helbredsforanstaltninger foreslår kommissionen, at der oprettes mødregrupper og udstationeres kvindelige tolke i de områder, hvor indvandrerfamilierne bor. Kommissionen mener endvidere, at børnene under ophold i daginstitution bør kunne støttes i brugen af deres modersmål. Det foreslåes, at der bliver mulighed for inden for det almindelige daginstitutionssystem at give tilbud, der særligt tager hensyn til indvandrernes behov.

Der er fremsat *en mindretalsudtalelse* om de økonomiske vilkår for forældre med et hjemmeboende handicappet barn.

Kapitel 13

Kapitel 13 indeholder *en række prioriteringer samt overvejelser om anvendelse af mere tværgående løsninger på nogle børnepolitiske problemer.*

Kommissionen kan ikke acceptere, hvis ressourcefordelingen i et dynamisk samfund skal være statisk. Uanset de givne rammer – og uanset de øjeblikkelige balanceproblemer i den danske samfundsøkonomi – er det kommissionens opfattelse, at der er et markant behov for at forbedre forholdene for børn og børnefamilier. Kommissionen erkender på den anden side, at nogle af forslagene er af en sådan karakter, at de først kan realiseres over en årrække.

I afsnittet om *principielle og konkrete prioriteringer* fremhæver kommissionen nogle områder, hvor en hurtig indsats er påkrævet – uden at der herved er taget stilling til en fast rækkefølge.

Det bør således sikres

- at hovedhensynet ved fastlæggelsen af barnets familieretlige stilling altid er hensynet til barnets tarv,
- at forældre og børn får bedre mulighed for at være sammen,

- at der sker en udjævning af de vilkår børn lever under,
- at alle børn, hvis forældre ønsker det, får adgang til en plads ved en offentligt formidlet dagforanstaltning,
- at alle børn, hvis forældre ønsker det, får et pædagogisk tilbud i form af et dagligt ophold i en institution,
- at alle børnefamilier får økonomiske muligheder for at etablere sig i en kvalitativt tilfredsstillende bolig,
- at der skabes udviklende og betryggende fysiske – dvs. bolig- og miljømæssige – omgivelser omkring alle småbørns opvækst,
- at alle børn vokser op under sundhedsmæssigt betryggende forhold, og
- at helt specielle grupper af børnefamilier (indvandrerbørn og børn med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap) får forbedret deres vilkår.

I afsnittet om *sektorafgrænsninger* påpeges det problemfyldte i, at det politiske og administrative ansvar for lovgivningen omkring børn og deres familier er opdelt i flere forskellige offentlige sektorer.

Dette problem forstærkes af, at der ikke på politisk og administrativt niveau sker en tilstrækkelig effektiv koordination mellem de forskellige ansvarlige organer. Kommissionen mener derfor, at man – såvel centralt som decentralt – bør forholde sig mere målbevidst og konstruktivt til mulighederne for samordning på tværs af de administrative forvaltninger og de politiske udvalg.

I afsnittet om *børn i den overordnede planlægning* overvejer kommissionen forskellige muligheder for at sikre dels at den lovgivning, der direkte vedrører børns forhold, vurderes og udformes sammenhængende ud fra et helhedssyn, dels at den generelle lovgivning om andre forhold i samfundet vurderes også ud fra deres konsekvenser for børn og børnefamilier. Kommissionens flertal foreslår, at der oprettes et administrativt organ, der skal varetage overvejelser om børnefamiliers levevilkår og koordinere de lovgivningsmæssige og andre initiativer, der har indflydelse på børns og børnefamiliers vilkår.

Kommissionens flertal mener, at dette organ skal etableres med en egentlig kompetence og beføjelser under ministeransvar, men har ikke ønsket at pege på en ressortmæssig placering.

Afsnittet om *børn i den kommunale økonomi* indeholder overvejelser om sammenhængen mellem sociale behov, et højt serviceniveau og en dårlig kommunal økonomi. Disse forhold kan tilsammen udgøre en kommunaløkonomisk ond cirkel, der kan forringe en kommunes mulighed for f.eks. at leve op til sine forpligtelser omkring børns opvækstvilkår eller for at tage særlige initiativer.

Kommissionen mener derfor, at der bør udarbejdes kriterier for bloktilskudsudmålingen, der i bredest muligt omfang er udtryk for de reelle behov for sociale ydelser i kommunerne og videre, at der er behov for at vurdere finansieringsreglerne på de sociale og tilgrænsende områder, hvor gældende finansieringsordninger kan virke blokerende over for nytænkning og forsøgsordninger.

I afsnittet om *forsøgsordninger* peger kommissionen endelig på, at der i langt videre omfang end for øjeblikket bør foretages forsøgsvirksomhed på tværs af social-, sundheds- og uddannelsessektoren og inden for de enkelte sektorer.

Sammenfatning af mindretalsudtalelse fremsat til kapitel 11 og 13

Et *mindretal* (Lis Møller og Inga Steiner Sørensen) mener, at kommissionens flertal i flere kapitler går langt ud over forudsætningerne for Børnekommissionens nedsættelse og sammensætning, ved at udtale sig om problemer, som vel kan påvirke børnenes vilkår, men som ikke er specielle børneproblemer.

Mindretallet mener ikke, at spørgsmålet om en fortsat indkomstudjævning skal diskuteres på foranledning af Børnekommissionen og tager afstand fra den tilstræbte sociale lighed, idet mindretallet ikke mener, at flertallet noget sted har klargjort, hvad det forstår ved »social lighed«. Et indkomstkriterium kan ikke i den henseende lægges til grund, da udgifternes byrde kan hvile meget forskelligt fra familie til familie, og tilvejebringelsen af den for samfundsøkonomien nødvendige opsparing kan næppe tænkes under en fuldstændig social lighed. *Mindretallet* frygter, at flertallets forsøg på at tilstræbe social lighed, kan få uheldige følger for opvæksten og initiativet, hvorpå samfundets velstand beror.

Mindretallet kan ikke gå ind for gratisprincippet vedrørende daginstitutioner og er ganske uenig med flertallet i den opfattelse, at »målrettede serviceydelser« bør prioriteres højere end »kontante tilskud«. Efter mindretallets opfattelse giver disse sidste forældrene en større frihed og dermed øget valgmulighed for at anvende samfundets bistand på den, efter deres skøn, bedste måde til gavn for de børn, de har ansvaret for.

Vedrørende den anførte ophævelse af revselsesretten henviser mindretallet til den opfattelse, det anførte i kap. 7.

Mindretallet kan ikke gå ind for forslaget om fælles forældremyndighed, hverken i papirløse forhold eller ved separation og skilsmisse, men mener, at der i stedet bør ske en udvidelse af samkvemsretten. Mindretallet kan heller ikke gå ind for en afgrænsning af begrebet »enlig forsørger«.

Mindretallet mener, at flertallet er kommet alt for let til forslaget om indførelse af adgang til 6 timers arbejdsdag for forældre med børn under 8 år, som indebærer kompensation for tabt arbejdsfortjeneste.

Mindretallet mener ikke, at Børnekommissionen er kompetent til at gå ind i spørgsmålet om forholdene på det samlede boligmarked og

har derfor givet afkald på at polemisere med flertallet, om de ofte politisk delikate problemer, som boligpolitikken erfaringsmæssigt rummer.

Mindretallet stiller ikke de samme forventninger til begrebet socialindkomst som flertallet fordi den vil betyde, at adskillige, herunder familier med hjemmeboende handicappede børn, vil blive berøvet ydelser de i dag modtager.

Extract of the Terms of reference of the Child Welfare Commission

The aims and obligations of society as regards training and education of the school age child are expressed in Section 2 of Act Nr. 313 of 26 June 1975 on the Primary School.

A similar evaluation of the obligations of society towards the child of pre-school age, which is of fundamental importance to the development of the child, has not been made.

The responsibility for the upbringing of children lies with the parents. However, it must be admitted that the children's development conditions are influenced by the changes in society – industrialization, urbanization, the increasing geographical mobility, the traffic intensity, the parents' working conditions, etc. – and that these fundamental changes again have an influence on the parents' situation in relation to their children.

Further, it has been proved that the technological advances in some respects have reduced the small children's possibilities of experience, development, and contact, and that the children start in school with a widely different social, linguistic, and conceptuel background.

In different fields society has contributed to establish services for small children such as preventive medical examinations and grants for day care institutions, etc., and small children also benefit from provisions aiming at all children, such as family allowances, children's allowances, family guidance, and other supportive measures in pursuance of the Children and Young Persons Act. However, the available information is insufficient for an overall evaluation of whether the different services contribute reasonably to promote sound and secure conditions of growth for the children.

The Government has, therefore, decided to appoint a Commission which shall examine the conditions of children of pre-school age in this country and discuss whether the conditions are adequate in view of the needs of the children, the families and society. Whenever necessary, the information may include results of research and in-

quiries, also from other countries, particularly the other Nordic countries.

The Commission shall examine and, where it is considered necessary, make proposals concerning:

1. *Family policy measures*. The Commission is especially requested to make an evaluation of the economic situation of families with small children compared to other families, and to reach a conclusion concerning the need for financial benefits compared to other kinds of benefits for children. If necessary, benefits to families with older children may be taken into consideration. Further, the Commission shall make an evaluation of the parents' working situation in relation to the children's possibilities of development.

2. *Housing and environment conditions* and their influence on small children's development conditions (town planning, the size of dwellings, playgrounds, road safety, the placing of day care institutions etc. in the environment).

3. *Day care institutions* and day care service in private homes in relation to children and parents, and the coordination between these services, the lokal social and health services, and the primary school, and in this connection the educational aims and methods of the day care institutions, and ways and means of solving and financing these services.

4. *Early efforts* to ensure a healthy physical, psychical, and social development, e.g. health services for pregnant women, maternity leave, medical examination of children, health visitor services, including preventive social work and family guidance.

234

Summary

Chapter 1

Chapter 1 contains the Commission's *introductory reflections on the terms of reference*. It is emphasized that the main responsibility in respect of bringing up children, rests with the parents.

There are two major points of departure for the work of the Commission, one is a recognition of the connection between the conditions under which children grow up and the changes that take place in the society that surrounds them, another is the emphasizing of the obligations of society in this connection. The deliberations of the Commission thus aim at mitigating the negative effects of the changes in society and at supporting the positive ones.

The last few decades have seen considerable changes in the framework of family life and consequently in the obligations of the family towards the children. Hence the need for a broad and comprehensive debate of the tasks and responsibilities of the society and the family towards the children.

As examples of how the public authorities interfere in the parents' possibilities of securing reasonable conditions for their children during their childhood, are mentioned, not only the parents' connection with the labour market, the number of day care institutions, and the financial situation of the family, but also such fields as housing, health and welfare, and environment. No families thus exercise their responsibility for the upbringing of their children and the conditions under which they grow up totaly isolated from the society that surrounds them.

The conditions of most families for giving their children a good life materially have changed essentially and a number of traditional problems of family policy have lost some of their immediacy.

A number of new problems of family policy have arisen, however. Many parents have a long working day, initial housing costs are often very high, in many cases life in the immediate environment is dull and there is a shortage of day care institutions and child minders. Finally, there are special groups of families with children who

either have not got their share of the general increase of prosperity or who are characterized by having special problems.

So far the politicians' reply to problems of family policy has often been isolated partial solutions along the way and they have not been related to the more basic causes of the problems.

In the opinion of the Commission, politicians are under an obligation to try to alleviate the inequalities which the development has brought about. This obligation is of course even more obvious at a time of economic crisis, which will always first hit the weakest and most vulnerable. Consequently, the question of a fairer and more equal distribution of the human and material ressources of society assumes even greater importance. It will thus be necessary to consider the total amount of ressources allocated to children at a time of recession from the point of view of the general policy of allocation.

Chapter 2

Chapter 2 contains *a documentary account of the living conditions of young children and their parents today* and a pinpointing of the changes which have taken place over the last decades.

It appears from the section on *demography* that approx. half a million of the 5 million inhabitants of Denmark are young children. Fewer and fewer children are born, and in 1979 the number of births was 59,000 as against 88,000 in the mid.60s. Some of the causes of the falling birth rate are the increasing popularity of safe contraceptives, and the right to legal abortion, which was introduced in 1973. Since then the number of legal abortions has remained almost unchanged at about 25,000 annually.

Today the vast majority of children are born by women in their mid-twenties. The rate of teen-age mothers has been steadily decreasing over the last 10 years.

Most young children grow up within the framework of marriage: In about 80 per cent of the total of 375,000 families with young children in 1976 the parents were married. At first sight one might get surprised that about every fourth child is born out of wedlock. The explanation is a new family pattern according to which many, especially young persons, live together in a concensual union as a kind of »trial marriage«. Many get married about the time when the second child is born. At the same time there are indications, however, that more and more parents of young children chose to live together without getting married. In 1978 8 per cent of all families with children lived together in a consensual union.

An increasing number of children grow up in a one-parent family,

typically a single mother, who is separated or divorced. In 1978 almost 40,000 young children lived in one-parent families.

In 1978 the average family with children consisted of father, mother and 1.7 children. The usual thing is to have 1 or 2 children, only few families today have 4 or more children.

The number of divorces has doubled since the 60s and for the last decade it has been about 13,000 a year. The trend is towards an increase in the number of divorces among young married couples.

The section on *work and leisure time* emphasizes that in 1978 no less than about 80 per cent of all mothers of young children had a job. The last few years have seen a substantial increase in the number of women with young children engaged in active employment. Other tendencies mentioned are that among mothers engaged in active employment we find a increasing number working full time, and that mothers of young children are no longer so inclined to leave the labour market while the children are young.

The unemployment rate of mothers with young children is not known. The so-called »Circular on Child Minding« and the lack of day care institutions and child minders seem to lessen women's chances to find employment. Part-time employment is rather widespread among women with young children. About 40 per cent of the mothers with young children work part time, 40 per cent work full time, and 20 per cent have no employment at all.

Most of the mothers working outside their homes want shorter working hours than they have and more and more mothers of young children are attracted by the idea that also fathers should work part time. But the fathers of the real world do not identify themselves with that idea. Almost 90 per cent of all fathers of young children have a working week of 40 hours or more.

In spite of the fact that over the last few years men have, generally, participated more and more in domestic work, there is still a disparity in the distribution of work in the home. Compared with other men it seems that fathers of young children are the least active in the home. The typical areas of responsibility of mothers are e.g. the washing, mending of clothes, shopping and cooking as well as the daily clearing up and cleaning. In more than half of the families it is the mother alone who looks after the children when they fall ill.

Compared with people without children, parents earmark a smaller part of their leisure time for »their own activities«. Nevertheless it looks as if parents with young children engage themselves more in activities outside the home than do other people, e.g. local activities etc.

The section on *economy* mentions the fact that, on an average, families with children have a higher income rate than other families. But there are substantial variations and it is at the same time a fact that when taxable income is distributed on the number of members

of the family, married couples with children as well as single persons with children have only ⅔ of the corresponding incomes of families without children.

About ¼ of the families with children may be characterized as »low-income families«, i.e. they receive a taxable income of under Dkr. 60,000 (1975 figures). Apart from a majority of families with many children (3 or more) especially single supporters are overrepresented in the low-income group.

Compared with families without children, families with children seem to save up less and to spend a greater share of their disposable income on housing costs, electricity, fuel and transport. Families with children in the low-income groups seem to adapt to their poor consumption possibilities by cutting down on housing costs and by not getting themselves a car.

Over the last few decades, families with young children have got a much better housing standard. At a cost, though. About every second family with an oldest child of 6 or under found (in 1977) that rent or other housing costs were a strain on their total budget. This applies to owners as well as tenants. Families with children do not benefit especially from the rent allowances system.

Some parents appear to find it difficult to pay the expenses of the day care of their child. In 1975 this applied especially to single parents and to parents with a young child in a day nursery or with a child minder. In 1979 almost 17 per cent of all children (including children in recreation institutions) had a whole or partly free place.

The section on *housing and the immediate environment* emphazises that about ¾ of all young children live in detached houses or other low buildings standing in their own garden. One-family houses have become particularly popular with families with children, whereas the rate of such families in blocks of flats and farms has decreased.

Families with young children typically live in modern dwellings. Most of them thus have a high housing standard – except for the fact thar they live in more densely populated areas than the rest of the population.

There are, however, some young children living in low-standard dwellings. In 1976 about 1/10 of all families with young children lived in flats or houses which were not up to the minimum standard. This means that the families typically did not have hot water, a w.c. of their own, bath or central heating. Low-income families and single supporters are overrepresented in the older part of the housing stock.

Young children in low-house areas are out of doors more often and stay there for longer periods than young children living in blocks of flats. Children play where they like irrespective of road safety. Most accidents involving children occur in housing areas.

Contact with neighbours varies with the nature of the housing area. It is relatively greater in small towns than in suburban environments, and contact is also greater in densely built-up low-house areas than in areas of blocks of flats. Social life seems to be somewhat limited in many immediate environments.

The section on *day care institutions* states that in 1980 about 200,000 young children attended a day care institution or were in the care of a municipal child minder. Of these almost 60,000 were in the care of child minders and about 140,000 in day care institutions.

The trends in number of places have in the last decade been characterized by a relatively heavier growth of places with child minders, age – integrated institutions and kindergartens whereas day nurseries and recreation institutions have recorded a considerably lower growth rate. The number of children on waiting lists for public day care is rising despite the expansion of capacity. According to the calculations of the Danish Council on Equality 194,000 young children had an unmet demand for day care in 1980.

The day care coverage is not the same in all age groups, but on an average up to 40 per cent of all 0-6-year old children were covered by the public day care scheme in 1979. Among the 0-2-year olds of these children, about 60 per cent were looked after by child minders and the other 40 per cent in day care institutions, mainly day nurseries. Conversely, day care institutions are the absolutely predominant arrangements for 3-5-year-old children covered by the public day care scheme. As far as the 6-year-olds are concerned about 90 per cent were enrolled in a day care institution or a nursery school.

Many young children are being looked after by private child minders. There are may indications that there are as many young children who are being looked after by private child minders, au-pair girls, etc. as there are young children in public day care institutions.

It seems as if opening hours in the day care institutions are not flexible enough. It is especially difficult for the parents to fetch the children. Private child minders apparently have more elastic opening hours than the public day care institutions.

Many young children spend many daily hours in day care institutions or with child minders. This applies especially to the youngest children or children of single parents.

There are great differences between individual local authorities, both as regards day care coverage and the proportion between the different forms of day care. Some of the geographical variations are caused by a varying demand for facilities in different parts of the country – e.g. different degrees of urbanization. However, the big variations as regards the service level do not seem to be due to similar geographical differences as regards the employmentrate of mothers.

The section on *health* emphasizes that infant mortality has decreased very rapidly and that in the period 1961-76 the death rate of children over one year also decreased.

Road accidents are the most frequent causes of death among young children. Accidents in the home account for the majority of serious accidents amoung young children. In 1975 road accidents caused between 10 and 20 per cent of all deaths among the 1-4-year-olds and between 20 and 30 per cent among the 5-14-year-olds.

The hospitalization frequency of children has increased heavily throughout recent years. In 1973-74 about 9 per cent of the »infant population« was hospitalized. In spite of this there can hardly be any doubt that the health condition of Danish children, at least from a physical point of view, has never been better. A large number of serious infectious diseases has practically disappeared. Ordinary infectious diseases occur with largely the same or a slightly increasing frequency, and there seems to be an increased tendency towards allergy and malnutrition. There has presumeably been a real increase in the incidence of psychical diseases among children.

Since few parents working outside their home are entitled to stay at home on the first day of the child's illness, common children's diseases or minor infections poses great problems.

Almost all children under one year of age receive visits from a visiting health nurse. These visits together with the preventive health examinations performed by a doctor play an important role in respect of an early diagnosis of somatic, physical and social problems.

In the overall health effort towards children preventive intervention is given a low priority. The intentions of the social Assistance Act, i.e. current consultation and visiting field work in respect of, among others, families with children who have problems, do not seem to be followed in practice.

Chapter 3

This chapter deals with *the characteristic features of the development of young children and gives a description of some of the prerequisites of an all-round development of personality.*

The section on *prerequisites of an all-round development of personality* is opened by recognizing the importance of the early childhood for the later life of the child and its possibilities of development. Although development is regarded as a lifelong process, it is in this first period of life that the foundation of all later development is built.

Development presupposes social interaction. The child's contacts and activities with other children and grown-ups are, therefore, of vital importance. Even the youngest children need social interaction with grown-ups, who may also convey varied sense impressions and experiences through the loving and caring way in which they are together with and play with the children .

The development process should be understood as an interchange between on the one hand the physiological and psychological structures of the child and on the other hand the external factors of the childhood environment. In this interaction with the surrounding world the child's own activity is a very central one. Since the child acts in and influences its surroundings, these acts will at the same time give it new impressions and experience.

The child can only acquire the necessary knowledge and ability in a social community where activities take place by social interaction.

Play is the dominating activity of young children. To them play is not only recreation or a way of spending time. Young children learn – and learn most – when they are engrossed in their play. They are inspired by the activities of the grown-ups, and in that way their play gradually enables them to attain experience and knowledge of how to act in relation to the world of the grown-ups and the life of the community. The meaning that the child experiences in connection with play and other activities in its daily life, is of great importance. This contains the germ of the motives and motivations which in the long run will dominate that particular person.

The child's experience of itself and its activities may be expressed by the concept of identity. In the process of growing-up the child changes and develops, but already at an early stage certain personality traits will recur. In the linking together of the past with the present and the present with the future, identity is the red thread.

The section on *society, socialization and development of personality* presents the research on socialization, which deals with culture in the broadest sense. This research is based on the realization that there is a connection between a child's development of personality and the cultural and social character of its childhood environment.

One of the most important questions in this connection has been to find out how different forms of bringing up children, depend on the one hand on the social and economic situation of their parents, and on the other hand affect the way in which the children develop, and their later opportunities in life. Different patterns of upbringing are mentioned, and it is discussed how a certain kind of upbringing may affect the well-being and the development of the personality of the children. Furthermore the practice of up-bringing adopted by the parents is viewed in the light of their conditions of life and the demands with which they are being confronted in their daily life.

The parents occupy the central position in the child's network of

social contacts. The primary responsibility rests with them, and emotionally they experience the strongest attachment and the most personal engagement, i.e. all which can be expressed by the words »parental love«.

What determines the young child's attachment to its father and mother is whether they have time, reserves of strength, and empathy. The child is not in itself confined to establishing only one close relationship. It is stated that the child's development will benefit from close relations with several grown-ups because different people make different and unique contributions to the development of the child and because intimacy with several persons makes the child less vulnerable.

Of the research on the importance of the parents to the development of the children only little deal with the role of the father. The mother, on the other hand, has – at any rate until recently – been in the centre, e.g. in connection with research on the effect of mothers' employment on young children's well-being. The results of such research show that the decisive factor is not job or no job, but rather whether the mother is satisfied with her role – as a mother employed outside the home or not.

Being together with and playing with other children plays an important role for the development of the child. Recent research show that already from the first year of their lives children benefit from and are stimulated in their development by being together with other children and that lack of contact with children of the same age may make them particularly liable to getting problems as regards developing social abilities.

A number of investigations show that there can be no doubt that a well-functioning day care institution is of great value to the development of young children, for the reason, among others, that in many ways is a supplement to life at home and gives the children more and other opportunities of activity and experience.

In the section on *goals for the development of young children* it is stated that – unlike what is e.g. the case with primary school education – no goal has been set politically for the tasks of the day care institutions in relation to the development of young children.

In connection with the discussion of goals for the development of young children it is mentioned how the socialization of the rising generation is a complicated balancing act, in which the lives and special backgrounds of young children must be respected at the same time as they get possibilities of acquiring characters and skills so that they in the long run can take up the many challenges of adult life.

In the concluding section some requirements that must be met by the childhood environment are formulated.

Firstly, the childhood environment must have the necessary prere-

quisites for *social contact with other people*. Secondly, the chilhood environment must be of such a nature that it furthers the *development opportunities and opportunities for activities with grown ups as well as children*. Thirdly, the social environment must secure a certain *continuity for the children during their years of growth*.

Chapter 4

Chapter 4 gives *an evaluation of the conditions under which young children grow up*. It is divided into 3 main sections in accordance with the three requirements for the childhood environment presented as the conclusion of the preceding chapter.

The section on *social contact* begins with a comment on the mutual relationship between the child and its parents. It is emphasized that the establishment of a close relationship between parents and their baby takes much time and physical reserves, and that the conditions are not always the most favourable ones. As examples are mentioned that there is not sufficient importance attached to the physical and social demands of the maternity wards, that the maternity leave is too short and does not make allowance for the need of the father and the child of getting intimate with one another, and that many parents are very concerned about where to place the child after the maternity leave has come to an end. At the same time many young parents are insecure because they have very little experience as regards young children.

Concurrent with the fact that many mothers work outside the homes, the daily contact between small children and their parents is subject to a greater time pressure. On week-days there is in most families little time left for being together, and the children's demand for attention and time often coincides with practical doings or parents' own desire to relax or participate in activities outside their home.

When the mothers joined the labour force, the time they used to spend on traditional women's functions was reduced. The care of the young children was left to the staff of the day care institutions and at home it is still the mother who spends most time together with the child and who is responsible for the practical tasks involved.

Sick or ailing children constitute a special problem. They need the care of grown-ups with whom they are familiar, but only a few parents working outside the home are able to look after the children themselves or be with them in connection with hospitalization.

Mothers' increased interest in taking a job is often connected with financial necessity, especially caused by high housing costs. This fact and the lack of flexibility of the labour market results in many mothers having longer working hours than they want to.

The reserve of strength of the parents for being together with their children is not only dependent on the length of the working day. Another factor is the working situation, with many women working in industry being physically and psychologically worn out because of monotonous work at a rapid pace. Unemployment may often be a strain on the person concerned and consequently on the family.

Young childrens' contact with other persons depends among other things on their parents' relationship with family, friends and neighbours. As far as the latter is concerned many inhabitants in new suburbs and housing areas of blocks of flats are generally not so deeply rooted in their immediate environment. At the same time it is often a big problem in many housing environments and in sparsely populated rural distdricts that there is far between playmates.

Most young children extend their sphere of social contacts in the day care institutions. As far as playmates are concerned day care institutions, in particular, ensure that young children get in touch with children of the same age.

The section on *opportunities for self-expression and activities* emphasizes that whereas the private home care system should almost be considered an extension of the environment of the home, day care institutions to a higher degree function as an alternative environment. Here children get the chance of making their experience in a large group of children and they have new scopes of activity and other degrees of freedom.

Young children's scopes of activity vary with the housing conditions and the nature of the immediate outdoor environment. It is mentioned that many new areas of blocks of flats most often are very monotonous, devoid of creative functions and thus lacking inspiration and possibilities of experiencies, that children living in the country side have access to nature and animals all right, but in return there is a long way to children of the same age and to educational and cultural facilities, and that children in the old parts of the towns do not have the same opportunities for self-expression and playgrounds as cars dominate the scene.

The traffic trend is a great problem. It is true that especially families with young children benefit from their own car as public means of transport are difficult to use with prams, etc. But more private cars have entailed higher risks in traffic and the cars have occupied many courtyards and other areas. Children are referred to special playgrounds, but as they are often situated at a fair distance from the homes and as they have a traditional lay-out, they do not seem very attractive.

Many young children do not get the possibility to get a concrete experience of different types of jobs and they do not participate actively in the different tasks in their every-day life. Their ideas of the world of the grown-ups and of society often have to be pieced

together by way of »second hand experience« which among other things they get via TV.

The section on *continuity* is introduced by a discussion of the problems which are caused by the fact that many young children in day care institutions are exposed to a number changes so that over and over again they have to adapt themselves to grown-ups and children with whom they are unfamiliar. This fact hampers children's chances of establishing and developing a stable and close relationship to a limited number of grown-ups and a certain group of children.

From many quarters concern have been expressed over the fact that many young children shuttle from their home to one or even more new environments. It is mentioned that if day care institutions are to function as a valuable supplement to the home, cooperation between parents and those who are responsible for the care of the children, is indispensible. However, this is exactly where the difficulties set in today. The present framework of co-operation between parents and day care staff is insufficient and parents are not secured real codetermination as regards decisive issues, e.g. the educational content of the activities of the institutions. Many parents today feel a substantial powerlessness because they have practically no say in respect of the influence their children are exposed to and marked by.

The last section concludes that there are *two main problems, which are typical of our time,* and which characterizes the conditions under which children grow-up today. One concern is that a large number of children do not get enough contact owing to overworked and stressed parents and the fact that the general tensions in society penetrate into the families and overtax the family's internal ressources. Another concern is that children's chances of identifying themselves with our culture get more and more restricted. The same is true of their possibilities to develop identity in a meaningful social context.

Chapter 5

Chapter 5 contains *an account of the reflections* which form the basis of the Commission's points of view concerning the form and content of a child policy.

In the section on the *Danish reflections on the conditions of families with children* it is recognized by way of introduction that a family policy has not been defined in Denmark, but that it comprises a number of support schemes for families as well as legal measures which regulate the relationship of the members of the family.

The first deliberations on the conditions of family policy were made by the first population commission, which was set up in 1935. The

commission reported 3 times, and quite a few of its proposals were carried through, including the foundation of the Maternity Aid Board in 1935.

The latest overall reflections on family policy took place in a committee set up in 1960 to consider aspects of family policy.

The committee submitted in 1964 (report No 359), a report which gave an account of Danish family policy up till 1964. The report recommended that all activities relating to family policy should fall under one Ministry, and that the rules and regulations on direct allowances under family policy be contained in one act. This was effected in the Family Allowances and Other Family Benefits Act, which entered into effect in 1970. The Act contained regulations on ordinary, increased, extraordinary and special family allowances, on daily cash benefits in the event of maternity, and advance payment of maintenance in respect of children.

The section on *the most important regulations in force on the conditions under which children grow-up*, contains among other things a description of the regulations on family allowances, rent allowance, day care institutions and child minding, maternity leave and other sanitary measures. It is emphasized, however, that, as regards a more detailed description of the individual fields of legislation – including information on rates, total public expenditure etc. – reference is made to the reports made by the Commission's 4 committees.

The section on the *main aspects behind the regulations in force* lays down some principles, which indirectly must have formed the basis of the Danish legislation on children over the last few years:

- financial burdens of having children should be evened out through political initiatives of distribution,
- families in a weak position should be supported so that poor conditions are not transmitted as a social heritage to the next generation,
- all children should have equal opportunities in life
- parents should be secured against discrimination on the labour market because of their children, and
- children are our common future, the future manpower and the future citizens of a democratic society.

In the section on the *formulation of a child policy is* it acknowledged that some activities may best be undertaken within the framework of a family whereas other activities presuppose the support of the society in the shape of various public measures.

Reflections and suggestions on child policy is first of all a question of filling out the necessary functions for children, functions which are best handled by the family. Secondly to strengthen other functions outside the family so that the family and the society jointly take care of the next generation.

It is, therefore, being contemplated what offers and what support should be given to the individual child directly through the family, and which offers should be canalized through public institutions in a broad sense.

Concern for children and their overall conditions should play a much more important part than is does at present as regards legislation and the policy pursued. As an ideal requirement for a child policy it must be demanded that more comprehensive policies are always balanced with special regard to the consequences of the conditions under which children grow up.

Chapter 6

Firstly chapter 6 contains *formulation of some of the objects of the conditions under which children grow up* and secondly *reflections on the means which are to realize the objectives*. Together with the preceding chapter, chapter 6 thus constitutes the fundamental basis, as formulated by the Commission, for the chapters which list the specific proposals.

The section on *the coherence between objects and means of child policy* recognizes, by way of introduction, that the framework which is set for children and families with children, to a very wide extent, are created by society and that the problems can consequently be solved.

Individual problems cannot be solved without seeing them in a greater context. Patchwork solutions lacking perspective and isolated part-solutions cannot do away with the fundamental problems of the families with children. The framework set by society of the conditions for children and families are not inherent in nature, but may be changed partly through the legislation which directly relates to and regulates the conditions of children, partly through other legislation the major part of which indirectly influences the conditions of children.

The section on *some goals as regards the conditions under which children grow up* notes the fact that a number of families with children in different ways lack ressources enough to give their children the life which they actually want to give them.

It will, therefore, be one of the superior aims of a child policy to reduce or remove all undesired obstacles, created by society, to further prosperity for the families and the children. The Commission formulates this by enumerating a number of partial goals of a child policy:

- to respect the individual child as an individual human being in the family and society,
- to give the child a central position in the life of grown-ups,

- to promote, in a wide sense, the physical conditions under which children grow up, and
- to even out differences in the living conditions of children, both in a material sense and in a cultural sense.

The section on *some possibilities of pursuing a child policy* contains a discussion of four possible ways that together express the desire to secure young children a sufficiently stable and emotionally close contact, the experience of a relationship with other children and grown-ups, as well as experience of the life of grown-ups and society as such.

One of the means would to be to try to re-establish the traditional family pattern so that the family could manage financially on one income. Or the immediate environment could be improved and enriched, e.g. through better road safety, by creating common activities or strengthen grass root democracy. Or day care institutions could be established to partly replace the family. And finally the fourth possibility would be to reduce the daily working hours of the parents, and leave the children only part time in the day care institutions.

All four possibilities contain advantages as well as disadvantages and are too schematic to solve the problems individually. More over there might be a need to take different matters into consideration at different times in the life of the child and the family.

This speaks in favour of society making a number of different arrangements available so that parents get a chance to choose the solution, which in their opinion fits best in with their situation and their children's need.

The section on *some basic principles of child policy* reflects the Commission's impression of the factors that should be taken into consideration at the central level when formulating a future child policy. Such policy should rest on:

- equality between the sexes as it is considered disadvantageous to transfer the tratidional pattern of sex roles to the coming generations,
- social equality, not least as regards policy of distribution,
- right and freedom of choice so that regard is paid to discrepancies in the desires, attitudes and ressources of the families,
- flexibility in order to meet changing demands with the individual family, and
- neutrality as regards the parents' choice of the form of cohabitation.

Chapter 7

Chapter 7 contains a discussion of the legal aspects of the child's status in the law of domestic relations that the Commission, has

been asked to consider by the Minister of Social Affairs or has taken up on its own intiative in concert with the Committee on Matrimonial Law set up by the Minister of Justice.

The section on *the child's right to have 2 parents* begins by stating that the Commission does not adopt any special attitude towards how adults live together. The first problem taken up is to what extent the mother of a child born out of wedlock, should be allowed to omit to state to the authorities who is or may be the father of the child. From the point of view that a child should only in very exceptional cases be deprived of the right to a father in a legal sense, the Commission suggests that a practice should be established according to which restraint is exercised as regards relieving the mother of her obligation to tell the name of the father.

Next the *status of the child in a consensual union* is considered, where the mother alone has the custody of the child, whereas the parents have the custody jointly when they are married to each other. The majority of the Commission finds, however, that the actual way in which parents live together should determine what rules should apply to the custody of their children. The majority therefore suggests that the parents should have the possibility to arrange joint custody.

The following section on *the status of the child in case of divorce or dissolution of another form of cohabitation* first states some of the main results of an American study of the reactions of »normal« children to the divorce of their parents. Experience seems to show that it is extremely important to the children to maintain contact with both parents and that the parents are able to solve their own problems in a reasonable way. The majority of the Commission has thus considered an arrangement under which the custody of the child may remain with both parents after a divorce and not, as is now the case, necessarily be given to one of the parents only. The Committee on Matrimonial Law finds that there is no need for any revision in that field. The majority of the Commission emphasizes that an arrangement according to which the custody of the child is not to be given to only one of the parents may help to reduce conflict between the parents and to relieve the parent with whom the child lives, of some of the responsibilities, for both practical and educational tasks. At the same time it is stressed that the parents' joint custody of the child does not necessarily imply that the child must live with both parents by turns. The majority finds that an arrangement under which the custody of the child may remain with both parents after a divorce will be to the advantage of the children. The majority therefore suggests an amendment to the act which makes it possible to make such an arrangement by agreement between the parents and with subsequent registration with the authorities.

Since an amendment to the act that provides the right to parents to agree on joint custody after a divorce does not render superfluous a set of rules to be used by the authorities when deciding in custody

cases, the Commission has considered the establishment of rules of *which authority should make the decision*. According to the rules at present in force, a divorce decree is granted by a Danish administrative authority, if the parents agree on a number of questions, including the question of custody of their children in other cases, by the law courts. The Commission is of opinion that the problems of the children may be aggravated when the parents' divorce case has to be decided by the law courts. Especially because parents in that situation become opponents with conflicting interest, and because most people are unaccustomed to appear before a court. The necessary decision should therefore if possible be made administratively, as in other cases in the social field. No proposals are made that especially concern the fact that the law courts more often give the mother than the father the custody of the children.

In the section on *right of access* it is mentioned that the parent who has not been given the custody of the child after a divorce, automatically gets right of access unlike the father who has previously lived with the mother without being married to her. In principle the parents themselves negotiate the extent of the right of access, but the practice of the administrative authorities – 1 week-end a month, 8-14 days during the summer holidays, and a couple of days during Christmas and Easter – is a guidance. The Child Welfare Commission is of the opinion that the legislation should emphasize that the right of access is a right for the child to maintain contact with the parent with whom it does not live. An extension of the right of access is proposed to the effect that the ruling practice is supplemented with the right of access 1 weekly afternoon on a weekday. Furthermore it is proposed that it shall be possible to grant income-related contributions towards the transport costs of the child in the cases where the parents have no possibility of getting residence close to each other.

Finally the section contains the reflections of the Commission on the possibility of establishing *a better advice service for the parents and better guidance for the authorities who have to decide custody and right of access cases*. Like the Committee on Matrimonial Law, the Child Welfare Commission advocates the abolition of statutory mediation. But the Commission dissociates itself from the proposals of the Committee on Matrimonial Law to develop the general advice service under the Social Assistance Act instead. It is felt that the special need for assistance in emotional questions which arises for many people in divorce situations, cannot be met by this advice service. Instead it is suggested that the family advice service be transferred to the county child guidance centres where guidance must be given, in the beginning without registration of the person concerned. As far as guidance of the authorities is concerned, the Commission finds that certificates issued by child psychiatrists and psychologists and the examinations that precede the issue of the certificates, have great influence on the course of the divorce case. The Child Welfare Commission therefore suggests an extended use of these certificates and

in such a way that allowance is made for any capacity problems that may exist by involving other physicians than child psychiatrists. Furthermore, it is suggested that the authorities should be able to make use of statements by persons with a reasonable, professional background who know the family, as for instance, a head of a day care institution.

In the section on *the child's right to special protection* the Commission considers the parents' right to inflict corporal punishment on their children. The parents' violence, which the Commission agrees on to call corporal punishment of children, is defined as the kind of violence which lies between maltreatment and the rapping of knuckles. It is stated that it is difficult to estimate how widespread the use of violence is in the bringing up of children. A Gallup survey made in 1980 shows that about half the respondents have suffered corporal punishment by their parents, when they were children. The section contains a description of corporal punishment of children as a spontaneous reaction and of corporal punishment of children as an educational means. The Commission regards both forms of corporal punishment of children as extremely inexpedient. They realize, however, that on account of the close mutual connection between children and parents, parents' corporal punishment of their children should continue to be regarded as different from the other forms of violence. Therefore the Commission is of opinion that parents' corporal punishment of their children should not be made a criminal offence. The children should however, be protected through a statement in principle in the legisalation on custody of children. The Commission is besides of opinion that the problem must be considered on the basis of a total valuation of the general conditions of the families and the children and that there is a great need for comprehensive information and debate on violence against children.

The section on *the right of the child to have a say in matters concerning itself* briefly describes the statutory provisions concerning the parents' duties and powers vis-a-vis the child and the limitations applying to the parents' authority over their child in relation to public authorities. It is mentioned that the child does not acquire even a limited right of self-determination – or codetermination until it reaches the age of 12. The Commission finds that the child's rights in the family should be strengthened, and that this could be done by way of a change of attitude on the part of the parents among others. In relation to public authorities there is particularly a need for a strengthening of the child's position in cases concerning custody and right of access. The Commission suggests that it should be the duty of both law courts and administrative authorites always to obtain an insight in and attach improtance to the opinions and wishes of the child in these cases. Finally the Commission agrees to the proposal of the Committee on Marriage according to which a guardian should be appointed to assist the child in cases concerning custody and right of access.

Chapter 8

Chapter 8 contains reflections and suggestions concerning parents' connection with the labour market.

The section on *parents' connection with the labour market* gives a description of the development of the last few years in this field, especially of the increase in the participation rate of women. In 1978 80 per cent of all women with children had a job. Half of them had a part-time job, i.e. less than 30 hours a week.

This trend has resulted in a number of positive concequences. For society, e.g. through the growth in production and an improved basis of taxation. For the women, e.g. through an increased equality and an improvement of their financial independence. For the family through better material living conditions.

But the working day of parents is very long, and on week-days there is often little time left for being together with their children. Their possibility of being together with the baby in the first time after confinement is insufficient, and they only rarely have the opportunity to look after the child themselves, when it is ill.

The section on *daily working hours* goes into detail on the concequences of the limited chances of being together every day. It is being emphasized that the need to secure more time together for parents and children is most pronounced in the case of single parents and in families where both parents work full time.

But it is not a good idea to »force« one of the parents to stay at home if both of them want active employment. Also women with young children want to retain their connection with the labour market. Many want part-time employment. Consequently it is necessary to carry through a change of the state of affairs of the labour market so that both parents get the chance of being more together with their children without reducing their chances on the labour market.

The section on *fundamental and long-term points of views* concerning parents' connection with the labour market emphasizes that the private as well as the public labour market appear to be perhaps the most important of the many individual factors which contribute to setting up the framework of the all round conditions under which children grow up.

It will therefore be necessary to choose wether regard to the labour market as such is to set up the framework of children's conditions when growing up – or vice versa.

The Commission thinks that the daily working hours be reduced to 6 hours in respect of all workers – not only parents of young children. This would ensure that grown-ups and children had more time together, the concept of equality would be stengthened, and the vulnerability of parents of young children on the labour market would be lessened since it would not be a reduction of their working hours only.

The Commission regrets that improvements have not already been carried through by the legislation on maternity leave etc. It is the fundamental opinion of the Child Welfare Commission that the proposals made in the Report of 1978 from the joint committee between the Council on Equality and the Child Welfare Commission (Report No 846) on maternity leave, care leave and the right to absence in order to look after sick children, be implemented.

In the last section the *proposals* of the Commission are submitted.

As it is the impression of the Commission that at present there is neither economic nor political background for the implementation of the fundamental wish of the Commission to introduce a 6-hour-working day in respect of everyone, it is being suggested that all parents working full time, who have children at the age up to and inclusive of 8, get the right to reduce their daily working hours to 6 hours, and that this right be provided for by law. The majority suggests furthermore that financial compensation be given, to a certain extent, for lost wages and salaries resulting from the reduction of the daily working hours.

Besides the Commission suggests that for reasons of child minding as well as education there must be a place for all children under the day care arrangements run by the public authorities if the parents want them enrolled.

And finally the Commission suggests that women be granted 26 weeks' maternity leave after childbirth, that parents with children under 4 years are entitled to absence in connection with the child's illness, and that a limited right to maternity leave for fathers be introduced.

Chapter 9

Chapter 9 contains reflections and suggestions on families with young children and social community. It is opened by calling attention to the fact that if young children are to be secured life rich in human qualities, a very essential factor is the nature of the relationship between parents and children and the interrelationship in the family. Another decisive factor is young children's contacts with and activities together with other children and grown-ups. To this adds the qualities which derive from belonging to a given culture.

In the first section on important qualities in young children's lives it is mentioned as a problem that many parents are uncertain in their role as persons who are to bring up a child, and that being together in the home only to a small extent rests on carrying out mutual tasks and activities. It is moreover emphasized that despite the fact that parents have the main responsibility for the childhood

of their children, they have only little influence on the life of the young children outside their homes.

As regards the immediate environment it is stated that social interaction between families with young children and the other residents of the neighbourhood, is undeveloped and that local initiatives taken with a view to improving the conditions for children (clearance of courtyards, reorganization of traffic, etc.) come up against many barriers.

In connection with the day care arrangements it is mentioned that stability of young children's social contacts is too poor, and that many of them have not got sufficient opportunities as regards participation in and gaining experience of life outside the institution.

The section on *long-term and fundamental points of views* alleges that several families can no longer alone offer their young children all the conditions which must be present to secure an all-round development and a gradual integration in our culture. Young children also need the qualities deriving from belonging to and participating in a cultural community.

With a view to giving young children and their parents better opportunities to participate in an extended community in their immediate environment it is therefore pointed out as an essential fact that the different environments in which children live their everyday life in the course of their childhood are interconnected. This applies to the different environments of everyday and the changing environments that children encounter in their childhood. Thirdly parents' position and their influence on the conditions for their children should be strengthened. And fourthly expert assistance should to a much higher degree than is the case today be directed towards supporting and furthering self-contained social network in the immediate environments through cooperation with the groups in question.

As far as the position and influence of the parents are concerned the Commission finds that, in the long term, it could be very beneficial if parents of young children have contact with and the opportunity to get support from other, perhaps more experienced parents. The majority therefore suggests that apart from an increase in the number of courses preparing parents for birth, autonomous local groups of parents are set up to give advice. Moreover proposals are made with a view to strengthening parents' real influence on the conditions of their children in the day care institutions.

As regards the offers relating to the immediate environment, the Commission suggests among other things that pilot schemes be supported financially and that in scarcely populated areas special initiatives are taken with a view to giving young children living there the same opportunities as young children in the town areas to benefit from educational offers.

In principle the majority of the Commission is against the fact that child minding in private homes is put on an equal footing with day care institutions. It is therefore suggested that the child minding arrangements are reserved for certain groups of children. The majority of the Commission suggests that the child minder participate in courses arranged by the local authorities and that the child minding arrangements be attached to the day care institutions.

In continuation of this it is moreover suggested that certain day nurseries, kindergartens, recreational institutions, and nursery schools be integrated in order to create greater coherence in the life of the young children.

The Commission is divided on the question if it is desireable to create legal title for recreational arrangements under the educational authorities.

As to the structural framework of the day care institutions the Commission suggests a more flexible form and that pilot schemes like the Swedish MAFF-project are started (multipurpose nursery schools and recreational institutions).

As regards the number of staff in the day care institutions the majority of the Commission suggests that the non-trained staff of the day nurseries successively be replaced by trained educationalists, and that the number of staff is increased so as to include in their work load some hours for cooperation with parents.

The Commission suggests that a proposal be worked out containing all principles and goals of the day care institutions in conformity with what has been adopted in respect of the Folkeskole (primary school) and youth education. Furthermore the majority suggests that the National Board of Social Welfare publish guidelines on educational activities in the day care institutions, and that the draft worked out by a committée under the Commission be tested in a number of institutions with a view to publish such guidelines later on.

The majority of the Commission finds that the staff of day care institutions and child minders need easier access to advising bodies. The majority suggets that all municipalities employ advisors on education and pediatricians. A majority moreover finds that apart from guidance given by a school psychologist there is a need for further psychological assistance in the day care institutions.

Various minority statements on chapter 9 have been put forward, e.g. concerning obligatory pedagogical training of child minders and concerning special legislation on the day care services sector.

Chapter 10

Chapter 10 contains reflections and proposals for the physical framework for young children during their years of growth. It starts

by recognizing that the physical environment greatly influences the life of children and their parents. The physical framework has an effect on the state of health of children and characterizes young children's play and activities together with others.

The first section on the physical environment of young children emphasizes that the improved housing standard has reduced the occurence of classical housing diseases and that it seems as if new symptoms have occured, e.g. the so-called »concrete disease«, and also that many accidents take place in the home. It is mentioned that many families with children live very crowdedly and that quite a number of young children still live in very poor dwellings. It is dificult to get a dwelling as the supply of rented dwellings has become smaller.

As far as the immediate environment is concerned the Commission considers it very problematic that traffic trends have entailed a substantial risk in most areas and that many children grow up in new areas which are devoid of experience and are very monotonous.

As to the physical lay-out of the day care institutions it is among other things stated that there has been some modification of the requirements as regards the physical framework and also that guidelines and pilot schemes are lacking. The lack of flexibility of the day care institutions is underlined as is the problem involved if the physical standard of the child minders' homes is not controlled.

It is also very unfortunate that many children in case of hospitalization are admitted to ordinary wards for grown-ups where the layout and the staff not always make allowance for the needs of the child.

The second section on the basic and long term view of the Commission stresses that young children and their parents ought to have greater weight in superior planning and legislation, that the supply of dwellings should ensure that families with young children get the greatest possible freedom of choice as to where and how they want to live, and that all young children should have access to a safe environment as regards traffic. As to day care institutions it is considered of fundamental importance that a certain standard is secured, e.g. through guidelines laid down centrally. As regards hospitals it is stated that all hospitales in major towns in the long term ought to have children's wards.

In the third section the *proposal* of the Commission is put forward. In respect of the housing situation of families with children it is suggested among other things that the supply of rented dwellings be increased through abolition of the housing quota and that efforts are made to improve dwellings and renovate old parts of towns. At the same it is suggested that the local authorities establish an active housing service.

As to the housing areas it is suggested that young children's play-

ground facilities in the immediate environments be improved by building safe play grounds as regards traffic, differentiated speed limits, no through-fare passages, etc. Furthermore better support in respect of experimental playgrounds and open spaces, which may give many-sided experiences and chances of engaging in common activities irrespective of age.

It is moreover suggested that the local authorities include school buses in the public transport system.

With a view to improving the physical quality of the day care institutions the Commission proposes that legal title is created to fix centrally guidelines on the physical framework of all day care institutions, and that guidelines on the physical lay-out and building material be published. Experiments should be carried out in this field.

As regards the organization of hospitals it is suggested that children may be hospitalized in special children's wards, that over-night facilities be arranged for their parents, and that sick infants and their mothers may be hospitalized in the same ward or in wards next to each other.

Chapter 11

Chapter 11 contains considerations and proposals as regards the financial framework of the life of families with children.

The section on *financial assistance to families with children* includes payment for day care arrangements, financing of houses, and rent rebate schemes, as well as cash benefits.

During the last few decades there has been an improvement in the material conditions of life of families with children, although the consuming-possibilities of ordinary families have been reduced somewhat of late years. But the increase in prosperity is far from evenly distributed, there are still great inequalities as regards the conditions of life of different groups of the population and one fourth of all families with children belong to the low-income group.

This implies a special need for considerations of measures that are specially directed towards this group and great importance must therefore in the opinion of the majority be attached to the implications of any policy of allocation.

The parents' payment for day care arrangements, especially day nurseries, has in many cases increased so much that it is a heavy burden for a young family with great expenses in connection with settling down.

The housing expenses of families with children are in the whole

much bigger than the housing expenses of families without children, both in owner-occupied dwellings and in rented dwellings. One of the reasons is that the economic development in society and in the housing sector over the last few years has created some problems for young families which the housing policy conducted has not been able to solve.

Sufficient allocation has not been paid to the rent rebate schemes. Low-income families with young children, very young families with children, and single mothers with young children have often the poorest housing conditions or have heavy housing expenses compared with the income.

As regards the cash benefits the majority stresses the point of view that they are primarily meant for families with children, who are in special need of assistance. Thus they become part of the efforts of the selective child policy to eliminate the difference between the conditions of life of children.

Furthermore an account is given of the special problems applying to children of single parents, and it is stressed that they typically have a very long working week, only little spare time in which to attend to their children, and frequently a low income and poor housing conditions, besides which they are burdened with the increased responsibility following from being the only one to bring up and support their children.

In the section on the *fundamental and long term points of view* the Commission by way of introduction discusses price fixing as regards day care arrangements. The majority of the Child Welfare Commission is of opinion that the wish to place on a par day care arrangements and the pedagogic functions of the primary school and to place on a par the obligations of society towards children below school age and children of school age, make it desirable not to demand payment from the parents. But in the shorter term the Commission wants definitively to give higher priority to considerations of capacity than to the abolition of parents' payment.

The Commission's considerations as to principles of *rent rebate schemes and financing of housing* are based on the wish to ensure that all families with young children can get a qualitatively satisfactory dwelling. On account of the structure of the Danish housing market – including especially the financing system – these considerations cannot be separated from more general considerations of how the total housing market functions and may be changed. The Danish system of financing of housing has for instance resulted in far too high housing costs for families who just settled down.

The majority of the Child Welfare Commission is of opinion

> *that* there should be real equality as regards direct or indirect public subsidies per dwelling – no matter whether they are owner-occupied dwellings or rented dwellings

that the financing terms in respect of house building and improvements of dwellings should be reformed

that it should not be possible to convert any future public financing of housing into an increase of consumption through the mortgaging of the appreciation of real property, and

that there must be a substintial change and extension of the existing rent rebate system so that those who are worst off get a chance to acquire a dwelling of modern standard.

The need for considerations of the use of cash allowances depends on the assumption that special groups of families with children are different from other groups in that they lack purchasing power. This is a consequence of the income differences in society and cash benefits thus become part of policy of allocation. The majority of the Child Welfare Commission feels that the use of cash allowances for free consumption should in the longer term be changed in such a way that especially families with special needs for financial assistance will benefit from these allowances.

In the last section the Commission submits its *proposals*.

Although the majority is of the fundamental opinion that the costs of day care arrangements for children should in the longer term be financed via taxes, the necessary and required expansion of the capacity is given a higher priority than the abolition of fee charged to parents. The Commission has therefore considered the rules of payment and suggests that the limit for exemption from payment of fees should be raised to 60,000 Dkr a year, that the fee should amount to 10 per cent of social incomes above 60,000 Dkr for a place for 0-2-year-olds as well as for 3-6-year-olds, though with an upper limit for fees charged to parents of 1,000 Dkr a month for 0-2-year-olds and of 500 Dkr for 3-6-year-olds.

The majority of the Commission further proposes a number of modifications of the regulations concerning financing of housing and the rent rebate schemes, e.g. the introduction of index-linked loans, modifications of the regulations concerning deduction of interest on mortgage debts, an extension of the interest subsidies for non-profit housing corporations scheme and the rent subsidies scheme, and the introduction of a subsidy scheme for houseowners with children.

The Commission furthermore proposes changes of the regulations concerning cash allowances, e.g. that the ordinary family allowance be raised by 50 per cent, and that the increased family allowance be doubled. The intended redistribution should be effected by starting the graduation according to incomes at a lower level than now. It is supposed that family allowances should be fully adjusted and that payment should be made without application. Furthermore, that fathers' and mothers' maintenance contributions should be equal with the present maintenance contribution paid by fathers, and that provisions of the Social Assistance Act concerning remission from

repayment will also apply to persons of limited means, who are liable to pay allowances.

Furthermore the majority suggests that cohabitation with a third party be regarded as binding – so that the special allowances to breadwinners who are in actual fact single, are forfeited only after one year. Finally the Commission suggests that all breadwinners who are in actual fact single should be entitled to educational aid in pursuance of section 42 of the Social Assistance Act and that the aim of the further work on the social income should be established on an income basis which as precisely as possibly reflects the needs of the recipient of social allowances.

Chapter 12

Chapter 12 discusses some families with children that are characterized by being in a special situation.

In the first section it is pointed out that even if the subject of the Commission's valuations and proposals according to its terms of reference is children and families with children in general, it has nevertheless decided to make some specified proposals aiming at improving the conditions of young children with severe physical or psychical handicaps as well as of children of immigrants.

In the second section the group of *young children with severe physical or psychical handicaps* is narrowed down to 3-4 per cent of the young children. It is pointed out that no matter whether these children are living at home or at institutions their development and welfare will on the one hand make heavier demands than the development and welfare of other children. On the other hand they have the same fundamental needs as other children, and this makes continued efforts of integration and normalization desirable.

The majority of the Commission accepts the intentions behind the changed criteria for financial assistance to families with handicapped young children living at home. But as regards these families specially, the Commission has noted that parents' care of and solicitude for handicapped young children living at home is a both time-consuming and often strenuous task. The Commission therefore suggests that the capacity of the institutions is increased so that handicapped children living at home can get increased access to periodical stay at an institution or relief home. To ensure parents the greatest possibile freedom of choice as to how the necessary relief may otherwise be arranged, it is suggested that uniform rules of payment for staying at a relief institution, occational domestic help and other form of help from e.g. relations and friends be introduced.

In the section on *children of immigrants* some special problem are pointed out. There are in Denmark about 10,000 children at the age

of 0-6 years from the so-called third countries, distributed on 100 nations. The problems are partly a high degree of sickliness, one of the causes of which is insufficient use of preventive care, partly a number of psycho-social problems caused for instance by the conflict of cultures and the insufficient command of the mother tongue as well as the Danish lanuage.

In order to induce mothers to make use of the preventive care the Commission suggests the establishment of groups of mothers and the stationing of female interpreters in the areas where the immigrant families live. The Commission is further of opinion that it ought to be possible to assist the children in the use of their mother tongue when they are staying at a day care institution. It is suggested that it should be possible within the ordinary day care institution system to offer such assistance as takes special account of the needs of the immigrants.

A minority statement has been made on the financial circumstances of parents with a handicapped child living at home.

Chapter 13

Chapter 13 contains a number of *priorities, as well as considerations of the use of broader solutions to some problems of child policy.*

The Commission cannot accept a static allocation of ressources in a dynamic society. Irrespective of the given framework and irrespective of the present problems of achieving an equilibrium in the Danish economy – the Commission is of the opinion that there is a profound need for improving the conditions of children and families with children. The Commission realises on the other hand that some of the proposals are of such a character that they can only be carried out over a number of years.

In the section on *fundamental and concrete priorities* the Commission draws attention to some areas where quick action is required – without thereby committing itself to a fixed order of priority:

It should thus be ensured

> *that* the chief consideration in determining the child's status in the law of domestic relations is the consideration of the interests of the child,
>
> *that* parents and children get better opportunities of being together,
>
> *that* there is a levelling of the conditions under which children live,
>
> *that* publicly run day care schemes shall have a place to all children whose parents want it,

that all children whose parents want it, are made a pedagogical offer in the form of a daily stay at an institution,

that all families with children get financial possibilities of acquiring a qualitatively satisfactory dwelling,

that young children during their years of growth are given stimulating and secure physical – that is housing and environmental – surroundings,

that all children grow up under healthy conditions, and

that the conditions of quite speical groups of families with children (immigrant children and children with severe physical and psychical handicaps) are improved.

The section on *delimitations of sectors* points out the problematic circumstance that the political and administrative responsibility for the legislation concerning children and their families is spread over several different public sectors.

This problem is aggravated by the fact that there is not at the political and administrative level a sufficiently effective co-ordination between the various responsible bodies. The Commission is therefore of the opinion that – centrally as well as decentrally – there should be a more determined and constructive attitude towards the possibilities of co-ordination across the administrative sectors and the political committeés.

In the section on *children in the superior planning* the Commission is contemplating various possibilities of ensuring that the legislation directly concerning the conditions of children is evaluated and framed as a coherent whole, as well as that the general legislation on other matters is evaluated on the basis of the consequences for children and families with children. The majority of the Commission suggests the establishment of an administrative body to consider the general conditions of families with children and to coordinate the legislative and other initiatives that have an influence on the conditions of children and families with children.

The majority of the Commission is of opinion that this body should be invested with full power and authority under ministerial responsibility, but has not wished to suggest any particular government department.

The section on *children in the municipal economy* contains considerations of the connection between social needs, a high service level and a bad municipal economy. These factors may collectively constitute a vicious circle in the economy of a municipality, which may reduce a municipality's possibilites of e.g. fulfilling its obligations as regards the children's conditions of growth or of taking special initiatives.

The Commission is therefore of opinion that criteria should be established for the meting out of block grants which to the widest

possible extent reflect the real needs for social assistance in the municipalities, and, furthermore that it is necessary to consider the financing rules in the social and related fields, where the existing financing schemes may block new thinking and experimental schemes.

In the section on *experimental schemes* the Commission finally stresses that experiments should be made to a far greater extent than before across the social, health and welfare, and educational sectors and within each sector.

Summary of the minority statements made on chapters 11 and 13

A minority (Lis Møller and Inga Steiner Sørensen) finds that the majority of the Commission in several chapters go far beyond the prerequisites of the setting up of and the composition of the Child Welfare Commission by making statements on problems which may very well influence the conditions of children, but which are not children's problems especially.

The minority does not think that the question of a continued leveling out of incomes is to be discussed at the suggestion of the Child Welfare Commission and dissociates itself from the social equality which the majority has in view. The minority finds that the majority has nowhere accounted for what by them is understood by »social equality«. A criterion of income cannot in this respect be taken as a basis as the burden of expenses may tax different families differently, and the provision of the volume of savings necessary for the economy is hardly conceivable in a state of social equality. The minority fears that the attempt made by the majority to aim at social equality may entail unfortunate consequences for the growth and the initiatives on which the prosperity of society is founded.

The minority cannot accept that day care institutions should be free of charge and entirely disaggrees with the majority in the view that »goal-directed services« ought to be given higher priority than cash benefits. In the opinion of the minority these benefits give parents greater freedom and consequently better freedom of choice as to how to apply the benefits granted by society in accordance with their own desires, in the best way, and to the benefit of the children for whom they are responsible.

As far as the right to inflict corporal punishment on children is concerned the minority refers to the views expressed by them in chapter 7.

The minority cannot agree to the proposals on joint custody of children, neither as regards consensual unions nor in the case of

separation or divorce, but it finds that the right of access should be extended. The minority cannot agree to a delimitation of the concept »single supporter«.

The minority thinks that the majority has not sufficiently deliberated the proposal for the introduction of the right to a 6-hour-working day in respect of parents with children under 8, and which was to entail compensation for the loss of earned income.

The minority does not think that the Child Welfare Commission is competent enough to go into the matters of the housing market as such and has therefore given up the idea to polemize with the majority on the often politically delicate problems which notoriously, is contained in housing policy.

The minority does not have the same expectations as regards the concept of social income as does the majority since it will mean that several persons, including families with handicapped children living at home, will be deprived of the benefits they are in receipt of today.

Kronologisk fortegnelse over Nordisk udredningsserie (NU)

A 1979

1. Forebyggende tiltak mot ungdomsarbeidsløshet
2. Tiltak for likestilling mellom kvinnor og menn på arbeidsmarkedet i Norden
3. Malin – mätning av axellaster hos lastbilar i Norden
4. Nordisk radio och television via satellit – Huvudrapport
5. Nordisk radio och television via satellit – Teknisk och teknisk/ekonomisk delrapport
6. Nordisk radio och television via satellit – Band 1: Kultur- och programpolitisk delrapport
6. Nordisk radio och television via satellit – Band 2: Vad skulle Nordsat medföra?
6. Nordisk radio och television via satellit – Band 3: Nordisk språkförståelse – Igår, idag, imorgon (Bilaga)
7. Nordisk radio og television via satellit – Rättslig delrapport
8. Nordisk radio och television via satellit – Finansiell delrapport
9. Vuxenutbildning i arbetslivet
10. Foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden i fire nordiske lokalområder
11. Norden i världen. Samarbete rörande de nordiska utlandslektorernas verksamhed
12. Børnelitteratur i Norden
13. Kapacitetsutnyttjande vid turistanläggningar i Norden
14. Nordisk vejlederuddannelse
15. Børn og museer i Norden
16. Børnefilm i Norden
17. Arbetshygienisk specialistutbildning
18. 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad
19. Multinasjonale selskapers rolle i de nordiske lands økonomi
20. Framtida nordiskt samarbete rörande utvecklingsbiståndet
21. Kapitalets och arbetskraftens rörlighet i Norden
22. Små och medelstora företag (Bind 1-5)
    Bind 1: Småföretagspolitik i Norden
    Bind 2: Externa tjänster till de mindre och medelstora företagen
    Bind 3: Nyetableringer i Norden
    Bind 4: Ägandespridning och egenkapitalförsörjning i mindre och medelstora företag
    Bind 5: Samarbeid for mindre industribedrifter
23. Ny nordisk trygghetskonvention
24. Fri arbetsmarknad inom hälso- och sjukvården och veterinärväsendet
25. Nordisk statutsamling 1979
26. Nordisk Statistisk Årsbok 1979

B 1979

1. Reklam i skolan
2. Normer for produkttilvirkning
3. Nordic Council: Instruments and achievements
4. Könsroller och utbildning – en lägesrapport
5. Konsumentret i Norden
6. Klinisk läkemedelsprövning – samhällets krav och kontroll i Norden
7. Fuglenes arts- og antalsmæssige fordeling som redskab i landskabsanalyser og planlægningen
8. Barnet i konsumtionssamhället
9. Produktrelatert informasjon hos myndighetene
10. Barselsorlov – forældre og børns behov i perioden omkring graviditet, fødsel og barnets første leveår, specielt med henblik på barselsorlov
11. Nordens ekonomi inför 1980-talet
12. Primärvård i glesbygd
13. Bergenprosjektet. Et nordisk forskningssamarbeid om læreproblemer hos barn. II. Etter et år på skolen
14. Alkohol- och narkotikaproblem i Norden – orsaker och behandlingsmetoder
15. Familie, ekteskap og forsørgelse

A 1980

1. Båtlivet och dess inverkan på skärgården
2. Världshandelsförändringar och Nordens framtida industrisysselsättning
3. Omstillingskrav til de nordiske landes arbejdsmarked og økonomi på mellemlang sigt
4. Sysselsettningsvirkninger av ny teknologi
5. Förändringar i arbetsmarknadens struktur och funktionssätt
6. Arbete för alla? Rapport om ungdomar med sociala arbetshinder
7. Nordisk samarbejde om projekteksport
9. Barnåret i Norden

B 1980

1. Individinriktade sysselsättningsåtgärder i de nordiska länderna
2. Planering av nordisk utvärdering av konsumentprogram i TV och radio
3. Företagsinriktade sysselsättningsskapande åtgärder i de nordiska länderna
4. Arbetsförmedling i Norden
5. Nordisk arbetsmarknadsforskning
6. Energibesparing i befintlig bebyggelse
7. Sjuka barns behov
12. Stoffmisbruk i Norden
13. Produkters brukstid

DIREKTORATET FOR STATENS INDKØB
315